

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MARCELA BRUNA NAPPI ALVARES**

**Educação e pobreza: análises a partir das Cartilhas, Guias  
e Manuais do Programa Bolsa Família (2006 – 2014)**

Campinas  
2016

**MARCELA BRUNA NAPPI ALVARES**

**Educação e pobreza: análises a partir das Cartilhas, Guias  
e Manuais do Programa Bolsa Família (2006 – 2014)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* na área de Políticas Públicas em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção de título de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. André Pires.

Campinas

2016

## Ficha Catalográfica

Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e

Informação - SBI - PUC-Campinas

t339.210981 Alvares, Marcela Bruna Nappi.

A473e

Educação e pobreza: análises a partir das cartilhas, guias e manuais do Programa Bolsa Família (2006-2014) / Marcela Bruna Nappi Alvares. - Campinas: PUC-Campinas, 2016.  
167p.

Orientador: André Pires

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pós-Graduação em Educação.

Inclui bibliografia.

1. Programa Bolsa Família (Brasil). 2. Educação. 3. Educação - Aspectos econômicos - Brasil. 4. Pobreza. 5. Sociologia educacional. I. Pires, André. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Pós-Graduação em Educação. III. Título.

22.ed.CDD – t339.210981

MARCELA BRUNA NAPPI ALVARES

EDUCAÇÃO E POBREZA: ANÁLISES A PARTIR  
DAS CARTILHAS, GUIAS E MANUAIS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (2006 - 2014)

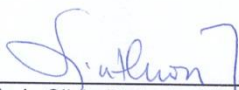
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação de Mestrado em Educação da PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 24 de fevereiro de 2016



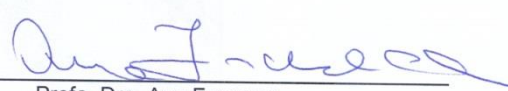
---

Prof. Dr. André Pires  
(Orientadora - PUC-CAMPINAS)



---

Profa. Dra. Maria Sílvia Pinto de Moura Librandi da Rocha  
(PUC-CAMPINAS)



---

Profa. Dra. Ana Fonseca  
(UNICAMP)

**À Teresinha e Miguel.**  
**Meus pais, minha inspiração e meus amores.**  
**Toda gratidão.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à Pontifícia Universidade Católica de Campinas e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Ensino Superior (Capes) que possibilitaram minha dedicação exclusiva ao desenvolvimento desta pesquisa.

Sou e sempre serei grata ao Prof. Dr. André Pires que me orientou neste e em outros estudos com muita dedicação e paciência. Não tenho dúvidas de que a forma como conduz seu trabalho, a maneira como compreende a construção do conhecimento e o modo como vê o Outro influencia minha própria alteridade.

Aos meus pais, à minha irmã e ao meu namorado que ofereceram suporte emocional para que minha trajetória no mestrado transcorresse da melhor forma.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós Graduação em Educação, cada um teve importância especial durante a pesquisa.

A todos os meus colegas e minhas colegas de turma, com quem convivi e aprendi muito. Em especial, agradeço à Karla que foi amiga nas horas de dificuldades e também, Verônica, Marcus e Paulo, pessoas que com seu jeito disponível, histórias de vida e ânsia em saber sempre mais conquistaram minha admiração e respeito.

## Resumo

O Programa Bolsa Família (PTR), criado em 2003, é um programa de transferência de renda federal, em que seus beneficiários devem garantir a frequência mínima escolar de 85% para as crianças entre 6 a 15 anos e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos de idade. Há também a exigência de condicionalidades nas áreas de saúde e assistência social. As obrigаторiedades são vistas, pelo desenho do PBF, como mecanismos para promover a superação intergeracional da pobreza. O objetivo geral da pesquisa foi analisar quais as concepções de educação e pobreza presentes em Cartilhas, Guias e Manuais elaborados e/ou validados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre os anos de 2006 e 2014 e que falam diretamente aos destinatários. De maneira específica, o interesse foi responder às seguintes perguntas: Como as Cartilhas, Guias e Manuais do PBF se referem à pobreza e à educação? De que maneira esses materiais dizem sobre a relação família/escola? As publicações incentivam a responsabilização das famílias no processo de superação da pobreza? Para responder aos questionamentos do trabalho observamos o que foi dito e como os não-ditos importam para a constituição da formação discursiva sobre educação e pobreza. Foram selecionadas e lidas sete publicações e as análises indicaram que a concepção de pobreza está vinculada a múltiplas dimensões, tais como falta de acesso à alimentação saudável; negação de direitos e baixa renda. A educação e a relação família-escola são permeadas por um caráter disciplinador e prescritivo, porém, a importância da educação formal institucionalizada como direito que deve ser garantido a todos e como meio de auxiliar a superação intergeracional da pobreza foi um aspecto presente em todas as publicações. Ainda que os materiais tenham poucos espaços para pensar as diferenças regionais, culturais e materiais dos seus interlocutores, apontamos a diminuição do uso de verbos imperativos; do tom de responsabilização das famílias; o incentivo a cobrar direitos do poder público; a utilização de imagens reais de famílias beneficiadas; entre outros aspectos como avanços no desenho do Programa e na maneira como os órgãos responsáveis pelo Bolsa Família falam aos beneficiários.

### **Palavras-chave:**

Educação, pobreza, Programa Bolsa Família.

## **Abstract**

The Programa Bolsa Família, established in 2003, is a federal income transfer program, where beneficiaries must ensure the school minimum rate of 85% for children between 6-15 years and 75% for adolescents between 16 and 17 years age. There is still demand for conditionalities in the areas of health and social care. The conditionalities are seen by program design, as mechanisms to promote intergenerational overcoming poverty. The overall objective of the research was to analyze which conceptions of education and poverty present in primers, developed guides and manuals and/or validated by the Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MDS) between 2006 and 2014 and that speak directly to the beneficiaries of the Bolsa Família Program. Specifically, the interest was to answer the following questions: how Booklets, guides and manuals GMP refer to poverty and education? How these materials say about family relationship/ school? Publications encourage responsibility of families in the process of overcoming poverty? The theoretical/methodological inspiration of the work were the assumptions of saying, silences and ideology of the French Discourse Analysis. Were selected and read seven publications and analysis indicated that the concept of poverty is linked to multiple dimensions, such as lack of access to healthy food; denial of rights and low income. Education and family-school relationship are permeated by a disciplinarian and prescriptive character, however, the importance of institutionalized formal education as a universal right was a present aspect in all publications. Although the materials have few spaces to consider regional differences, cultural and material of their interlocutors pointed out the decrease in the use of imperative verbs; the families of accountability tone; the incentive to charge government rights; the use of real images of beneficiary families; among other things as advances in program design and in the way the organs responsible for the Bolsa Família speak to the beneficiaries.

### **Key words:**

Education; poverty; Programa Bolsa Família.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Bolsa Família: Agenda de compromissos da Família	69
Figura 2	Programa Bolsa Família: agenda da família	71
Figura 3	Bolsa Família: transferência de renda e apoio à saúde e à educação	73
Figura 4	Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família	74
Figura 5	Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde na mesa das famílias do Programa Bolsa Família	75
Figura 6	Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família do acesso à saúde, educação e à assistência social	77
Figura 7	Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social	78
Figura 8	Mãe e filhos na Agenda de 2006	92
Figura 9	Famílias do Programa Bolsa Família	94
Figura 10	Lembrete 1 da Agenda de 2006	94
Figura 11	Lembrete 2 da Agenda de 2006	95
Figura 12	Cuidados de saúde com criança menor de sete anos	96
Figura 13	Atendimento a beneficiários em Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)	97
Figura 14	Cidadania e Trabalho	98
Figura 15	Atendimento a beneficiários em Unidade Móvel	98
Figura 16	Crianças na escola 1	99
Figura 17	Crianças na escola 2	100
Figura 18	Crianças a caminho da escola	100
Figura 19	Mulheres beneficiárias em curso de panificação	107
Figura 20	Diversas responsabilidades dos destinatários	108
Figura 21	Construção de cisterna	108
Figura 22	Inclusão de informações no Cadastro Único 1	112
Figura 23	Inclusão de informações no Cadastro Único 2	112
Figura 24	Beneficiária pesquisando preços	114
Figura 25	Sobre a melhor maneira de pagamento	114

Figura 26	Pai ajudando filho com dever escolar	119
Figura 27	Crianças na escola 3	119
Figura 28	Crianças na escola 4	120
Figura 29	Atividade para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil	121
Figura 30	Família lendo a Cartilha do Programa Bolsa Família	124
Figura 31	Casal calculando a renda familiar	125
Figura 32	Beneficiária amamentando filho	127
Figura 33	Sobre a condicionalidade de vacinação de crianças até sete anos	128
Figura 34	Diversas responsabilidades dos destinatários	133
Figura 35	Criança fazendo dever escolar	134
Figura 36	Crianças na escola 5	134
Figura 37	Professora em sala de aula	135
Figura 38	Crianças na escola 6	135
Figura 39	Jovens na escola	136
Figura 40	Família do Programa Bolsa Família	147

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Número de Cartilhas, Guias e Manuais publicados por ano	19
Quadro 2	Descrição das Cartilhas	67
Quadro 3	Descrição dos Guias e manuais	68
Quadro 4	Relação de formação acadêmica e cargos dos validadores das Cartilhas, Guias e Manuais	81

## LISTA DE SIGLAS

AIE – Aparelhos Ideológicos do Estado

AD – Análise de Discurso

BE – Programa Bolsa Educação

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Ensino Superior

CRAS – Centros de Referência de Assistência Social

FZ – Fome Zero

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Nacional

MS – Ministério da Saúde

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEI – Organização dos Estados Iberoamericanos

OMS – Organização Mundial da Saúde

ONU – Organização das Nações Unidas

PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PGRMF – Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar

PIB – Produto Interno Bruto

PIM – Primeira Infância Melhor

PME – Programa Mais Educação

PROJOVEM Adolescente – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens

PT – Partido dos Trabalhadores

PTR – Programa de Transferência de Renda

RM – Renda Mínima

RMI – Renda Mínima de Inserção

RMV – Renda Mensal Vitalícia

SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SICON – Sistema de Condicionalidades

SUS – Sistema Único de Saúde

TGR - Termo de Guarda e Responsabilidade

UNICEF - Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para Criança

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>21</b>
<b>Políticas de bem-estar social, transferência de renda e a educação no combate à pobreza.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1 - Introdução .....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 - As políticas sociais: da Revolução Industrial ao Relatório Beverige.....</b>	<b>23</b>
<b>1.3 - Como definir Estado de Bem-Estar Social? .....</b>	<b>26</b>
<b>1.4 – Alguns termos para definir políticas de bem-estar social.....</b>	<b>28</b>
<b>1.5 – A transferência de renda como elemento de “desmercadorização”? .....</b>	<b>31</b>
<b>1.6 – Renda Mínima e Renda Básica na Europa e nas Américas .....</b>	<b>32</b>
<b>1.7 - As transferências de renda no contexto brasileiro.....</b>	<b>35</b>
<b>1.8 – As dimensões da educação no PBF e a relação escola-família.....</b>	<b>43</b>
<b>1.9 – Educação, família e estratégias de saída da pobreza .....</b>	<b>47</b>
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>52</b>
<b>Ideologia e Silenciamentos: pressupostos de análise das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF.....</b>	<b>52</b>
<b>2.1 – Introdução.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2 – Ideologia e seus resignificados.....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 – Discurso.....</b>	<b>59</b>
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>64</b>
<b>Descrição dos materiais selecionados, questões de pesquisa e procedimentos de análise .....</b>	<b>64</b>
<b>3.1 – Descrição do <i>Corpus</i> da pesquisa .....</b>	<b>64</b>
<b>3.2 – O caráter didático das Cartilhas do PBF .....</b>	<b>83</b>
<b>Capítulo 4 .....</b>	<b>87</b>
<b>Pobreza, Educação e Família nas Cartilhas, Guias e Manuais do Programa Bolsa Família .....</b>	<b>87</b>
<b>4.1 – Introdução.....</b>	<b>87</b>
<b>4.2 – Sobre o que é ser pobre e o que se espera dele .....</b>	<b>88</b>
<b>4.3 – Da educação de pais e filhos nos dizeres das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF.....</b>	<b>115</b>
<b>4.4 - A corresponsabilização das famílias.....</b>	<b>138</b>
4.4.1 - A mulher e a família.....	145
<b>5 – Considerações Finais .....</b>	<b>151</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>157</b>

## INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma Política de Transferência de Renda (PTR) bastante discutida atualmente no Brasil e em outros países devido o elevado número de pessoas beneficiadas e os resultados alcançados. Um dos seus principais objetivos é o combate à pobreza e extrema pobreza por meio do acesso à renda, à educação, à saúde e à assistência social. Como as Cartilhas, Guias e Manuais do Programa Bolsa Família se referem à pobreza e à educação? De que maneira esses materiais dizem sobre a relação família-escola? As publicações incentivam a responsabilização das famílias no processo de superação da pobreza?

Essas foram perguntas que buscamos responder ao longo deste trabalho a partir de análises das Cartilhas, Guias e Manuais do Programa. Os materiais foram publicados entre os anos de 2006 e 2014 pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e falam diretamente aos beneficiários sobre os aspectos que envolvem o Bolsa Família. Desde já é importante dizer ao leitor que a inspiração teórico/metodológica de tais análises não foi usada como forma de estabelecer verdades ou juízos de valor, mas tivemos uma dupla intenção

De um lado, empreender esforços para desnaturalizar o que foi dito sobre educação, pobreza e família. De outro, buscamos indicar a importância daquilo que não é dito na constituição dos discursos.

É importante considerar que os silenciamentos das Cartilhas, Guias e Manuais não se configuram como estratégias meramente mecânicas ou voluntárias para a manipulação de sentidos, mas retratam por vezes dificuldades em dizer algumas coisas, além de outras que não podem ser ditas em função do gênero textual e discursivo dessas publicações, que será melhor trabalhado no capítulo dois.

O PBF está atrelado ao Sistema de Proteção Social (SPS) brasileiro e concede um benefício condicionado às famílias consideradas pobres ou extremamente pobres. Para receber o benefício é preciso cumprir algumas obrigações: acompanhamento do cartão de vacinação, do crescimento e desenvolvimento de crianças menores de sete anos de idade; acompanhamento de mulheres entre quatorze e quarenta e quatro anos, assim como o de gestantes e

nutrizes por meio do pré-natal. Crianças e adolescentes entre seis e quinze anos devem estar matriculadas e cumprir frequência escolar mínima de 85% da carga horária; adolescentes entre dezesseis e dezessete anos necessitam ter frequência escolar mínima de 75% e crianças com até quinze anos em situação de risco ou retiradas de trabalho infantil através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) com frequência mínima de 85% da carga horária mensal<sup>1</sup>.

O Programa, enquanto política pública que visa garantir direitos sociais básicos está envolto numa discussão mais ampla que diz respeito à necessidade de frear os efeitos negativos do capitalismo. Um desses efeitos é a pobreza quando atinge altos índices da população, pois se torna não apenas um risco ao desenvolvimento das capacidades humanas, mas pode representar também um bloqueio ao próprio crescimento econômico. Dessa forma, as políticas sociais e os SPS surgiram como formas planejadas para atender às necessidades dos grupos pobres e excluídos, principalmente por meio da oferta, por parte do Estado, dos direitos à renda, à educação e à saúde.

Um das características da PTR brasileira é o repasse de um valor em dinheiro às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica para que alcancem, pelo menos, o limite da pobreza. Os formuladores do Programa justificam as condicionalidades descritas acima como sendo importantes para promoverem o acesso aos serviços básicos para os beneficiários, tais como saúde, educação e assistência social e para responsabilizar o poder público pela oferta dos mesmos.

Vários instrumentos são utilizados para informar a população sobre o que é o Bolsa Família, seu público alvo, os valores dos benefícios, obrigatoriedades, entre outros aspectos. Um desses mecanismos é voltado, em especial, aos destinatários do Programa e diz respeito a materiais impressos no formato de Cartilhas, Guias e Manuais. Estes são publicados de acordo com alterações realizadas no desenho do benefício e possuem forte caráter didático.

Os materiais visam ensinar os beneficiários sobre aspectos como: responsabilidades dos beneficiários e dos governos, tipos e valores de benefícios e como o Bolsa Família é pago. Possuem também discursos voltados a educar os

---

<sup>1</sup>Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acessado em: 21 março 2015.

recebedores da renda acerca das melhores formas de proceder em relação à educação, à saúde, à administração do dinheiro da família e à alimentação.

As perguntas colocadas no início desta introdução surgiram como resultados de minha trajetória na universidade e de meu trabalho como docente em escola pública. Ao ingressar no curso de bacharelado e licenciatura plena em Ciências Sociais, em 2009, surgiu o interesse em participar das reuniões do Grupo de Etnologia e Antropologia Social da mesma universidade; o foco dos estudos deste Grupo eram as questões que giram em torno do PBF a partir da fala dos próprios destinatários. A participação em tais reuniões promoveu a possibilidade do primeiro trabalho de Iniciação Científica, que foram seguidos de outros dois estudos na mesma modalidade. A experiência inicial teve como foco de análise as “portas de saída da pobreza”, em que o objetivo foi observar se o PBF se configurava como um instrumento de superação das condições de vulnerabilidade sócio econômicas por parte dos beneficiários.

Posteriormente aos estudos sobre “portas de saída” a segunda pesquisa analisou como as relações de gênero se configuravam na dinâmica do Programa na cidade de Campinas/SP, tendo em vista que o desenho institucional do mesmo designa a mulher como preferencial interlocutora entre a família e o Estado, ou seja, a mulher é elencada como principal responsável pelo recebimento do benefício e cuidado em relação ao cumprimento das condicionalidades. Tal pesquisa se preocupou ainda em perceber se tais características institucionais favoreciam ou não o fortalecimento da maternagem.

Por fim, o último trabalho, elaborado na modalidade de Iniciação Científica, teve como objetivo questões voltadas à formação de identidades individuais e familiares dos beneficiários e compreender como estes caracterizavam a sua situação social e a de sua família. O intento foi observar quais as representações sobre pobreza, sobre a condição pessoal e familiar dos destinatários.

Após o término da graduação em Ciências Sociais e do desenvolvimento das pesquisas junto à PUC-Campinas lecionei por dois anos na rede estadual de ensino na cidade de Campinas/SP, ora como educadora da disciplina de Sociologia, ora como educadora eventual em outras áreas de conhecimento. O contato com educandos e educadores me despertou para a busca constante da direção das instituições e da própria Secretaria de Ensino em incentivar a presença das famílias



no cotidiano escolar. Entretanto, a relação família-escola nem sempre se dava de forma harmônica, um exemplo do que pretendo dizer é que não havia grande assiduidade dos pais em eventos ou reuniões planejadas para que os mesmos pudessem se inteirar do desenvolvimento das crianças e adolescentes na escola.

Tendo em vista a importância que o desenho do PBF confere à questão educacional, incentivando que as famílias acompanhem de perto não só a frequência, mas também o dia-a-dia dos filhos na escola passei a me interessar em saber de que maneira os beneficiários eram incentivados a cumprir as condicionalidades e se eram estimulados a assumirem responsabilidades em relação à busca pela saída da pobreza por meio da educação. Neste sentido, surgiu a necessidade de sistematizar tais inquietações e regressar à pesquisa acadêmica.

Como dito anteriormente, o foco desta pesquisa se voltou assim para a forma como os elaboradores do Programa falam diretamente aos destinatários por meio de materiais validados e publicados por alguns órgãos responsáveis pelo PBF e direcionados aos seus destinatários<sup>2</sup>.

Esta dissertação foi estruturada em cinco capítulos. Os capítulos foram divididos em temáticas relativas: 1) ao desenvolvimento de políticas sociais no contexto dos Estados de Bem-Estar, as políticas públicas brasileiras voltadas à diminuição da pobreza e a relação dessas experiências com a educação; 2) descrição dos pressupostos teórico/metodológicos, com ênfase para as noções de ideologia, dizeres e silenciamentos da Análise de Discurso; 3) caracterização do *corpus* de pesquisa e 4) análises dos materiais selecionados em busca de responder às questões colocadas por esta pesquisa.

No primeiro capítulo, intitulado **Políticas de bem-estar social, transferência de renda e a educação no combate à pobreza**, apresentamos uma reflexão sobre a trajetória de políticas de bem-estar social e qual a influência das experiências de *Welfare State* na configuração das atuais políticas públicas e/ou sociais, dentre as quais podemos incluir as políticas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família.

---

<sup>2</sup>Estes materiais estão dispostos no sítio virtual do MDS, dentro de uma Biblioteca Virtual que unifica publicações referentes a cinco áreas de atuação do Ministério, que são: Assistência Social, Bolsa Família, Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza e Avaliação e Gestão da Informação.

Em seguida, falamos sobre algumas políticas sociais brasileiras que tiveram como objetivo a superação da pobreza por meio da educação com destaque para as famílias como agentes garantidores do cumprimento das condicionalidades de tais políticas.

No segundo capítulo, **A Ideologia e os Silenciamentos como pressupostos de análise das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF**, trabalhamos os aspectos referentes aos procedimentos teórico/metodológicos para as interpretações dos materiais selecionados. As análises realizadas nesta pesquisa utilizaram como inspiração os pressupostos da Ideologia, a partir de sua ressignificação empreendida pelos teóricos da Análise de Discurso (AD) francesa, em que o termo é parte elementar para a constituição dos sujeitos, dos discursos, para o apagamento da materialidade da história e da língua e para os silenciamentos. Por este último pressuposto, compreendemos que para a constituição dos discursos não basta ter acesso apenas aquilo que é dito de forma explícita, mas também os não-ditos e aos esquecimentos.

No terceiro capítulo, **Descrição dos materiais selecionados, questões de pesquisa e procedimentos de análise**, descrevemos como se deu a trajetória de busca pelos materiais voltados aos destinatários do PBF e caracterizamos os mesmos a fim de que o leitor tenha acesso ao conteúdo dessas publicações. O quadro abaixo apresenta a relação do número de Cartilhas, Guias e Manuais voltados aos beneficiários publicados por ano.

**Quadro 1: Número de Cartilhas, Guias e Manuais publicados por ano.**

Ano	Cartilhas	Guias e Manuais
2006	1	0
2008	0	0
2009	3	0
2010	0	1
2011	0	0
2012	1	0
2013	0	0
2014	1	0
2015	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>	<b>1</b>

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados disponibilizados no sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e por meio da Assessoria de Divulgação da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC).

É importante ressaltar que além dos materiais publicados por ano, presentes no quadro acima, existem outras publicações, mas não foram contabilizadas por serem destinadas aos gestores municipais e não serem objeto de análise deste trabalho.

Por fim, o quarto capítulo trata dos resultados do trabalho empírico de análise dos materiais. Os resultados nos mostraram que as Cartilhas, Guias e Manuais concebem a pobreza a partir de uma perspectiva multidimensional. Essas dimensões são permeadas por uma preocupação do Governo Federal com a garantia de direitos e possibilidades de exercício da cidadania ao mesmo tempo em que se vinculam com uma moralidade em relação ao uso do dinheiro e a forma como o destinatário deve agir. Assim, além do que é ser pobre, os materiais falam que o pobre deve ser honesto e ter força de vontade para superar as condições de vulnerabilidade.

Em direção à luta por conquistar melhores condições de vida o pobre é incentivado a usar o direito universal de acesso à educação como um instrumento para salvar-se da situação de risco econômico e social em que vive. Esta concepção salvacionista se funde a uma educação prescritiva e disciplinadora com interesse de

educar as famílias a como cuidar da saúde de gestantes, nutrizes e bebês; do dinheiro; da alimentação; entre outros aspectos que dizem respeito à forma como esses destinatários conduzem suas vidas.

Tendo em vista que o Bolsa Família é uma política condicionada, estas orientações de conduta são parte do que pode e deve ser dito sobre o que é educação e pobreza e partindo do conhecimento de que a vulnerabilidade socioeconômica está vinculada, entre outros aspectos, à negação de direitos sociais básicos e que vivemos numa sociedade permeada pela concepção da “ideologia da competência” (Chauí, 2001), a garantia de acesso à educação é fundamental para que os destinatários tenham possibilidade de acessar melhores condições de vida para a geração atual e futura.

Uma das perguntas desta pesquisa foi: O Programa responsabiliza as famílias pela superação da pobreza? As respostas encontradas para as outras questões deste trabalho indicaram que sim. A própria noção de que ser pobre é ser honesto e esforçado demonstrou um incentivo a essa responsabilização, bem como a condicionalidade de frequência escolar e de acompanhamento da saúde depositam sobre os beneficiários a obrigação de cumprir essas regras, independente das dificuldades para tanto.

As mulheres são vistas como as principais agentes na luta por proporcionar um futuro melhor para os filhos e para a família como um todo. Por mais que a nomeação das mesmas como responsáveis legais pela renda do Programa possibilite às mulheres o contato com prerrogativas antes destinadas aos homens isso acontece concomitante à naturalização do papel da mulher como mãe.

Por último, mas não por isso menos importante, é necessário expor os limites das análises realizadas. Entre os aspectos que foram deixados de lado nessa investigação e que poderão fazer parte de pesquisas futuras estão as relações cor/raça e os diferentes modelos de família valorizados nas publicações.

## Capítulo 1

### Políticas de bem-estar social, transferência de renda e a educação no combate à pobreza.

#### 1.1 - Introdução

Um dos legados do chamado *Welfare State* foi o reconhecimento da importância do Estado em garantir direitos sociais. Qual o pano de fundo no estabelecimento dos Estados de Bem-Estar Social? Quais são suas características? Quando a distribuição direta de renda (ou o direito à renda) às famílias pelo Estado passou a ser incorporada pelas políticas públicas? De que maneiras as políticas de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família, se relacionam com as políticas sociais dos Estados Modernos? Para responder estas e outras questões, o capítulo inicial foi estruturado em três blocos.

No primeiro tópico falamos das transformações sociais e econômicas que promoveram a formação dos chamados Estados de Bem-Estar Social que se configuraram, nos países Ocidentais, a partir do final do século XIX, com intuito de minimizar os riscos causados pelo enfraquecimento de tradicionais laços de solidariedade que ofereciam a proteção social, tais como os gerados pela família e pela religião. Em seguida buscamos definir o que é o *Welfare State*, principalmente, a partir dos tipos ideais utilizados por Esping-Andersen (1991) no sentido de mostrar ao leitor que as características das políticas públicas e/ou sociais podem ser traçadas/definidas a partir das relações estabelecidas entre Estado, mercado e família e com a ampliação de direitos. Neste bloco explicitamos ainda alguns aspectos que fazem parte da dinâmica do Estado de Bem-Estar a fim de promover uma análise, no subtítulo posterior, das características da proteção social no contexto brasileiro, com foco nas políticas de transferência de renda. Por fim, encerramos o bloco com a especificação de dois modelos de transferência de renda no sentido de compreender estas políticas no âmbito do conceito de desmercadorização de Esping-Andersen (1991), ou seja, buscamos evidenciar que é possível aplicar tal conceito nas políticas de Renda Mínima Garantida e Renda Básica de Cidadania.

Na segunda parte analisamos a trajetória das políticas de transferência de renda brasileiras tendo como premissa a existência de dois programas federais de distribuição de renda focalizados, com formações e trajetórias independentes. De um lado, os programas previstos na Constituição Federal/1988, os quais pagam o valor de um salário mínimo (piso estabelecido pela CF-88) aos beneficiários e não exigem condicionalidades. De outro, os programas não previstos explicitamente na Constituição que, como característica geral, exigem cumprimento de algumas condicionalidades ligadas à saúde, educação e assistência social com benefícios variáveis (Rocha, 2013). Esta discussão é relevante para que o leitor possa reconhecer a dinâmica da principal política de transferência de renda atual, o Programa Bolsa Família que, mesmo propondo a garantia de acesso a direitos sociais básicos, estabelece uma espécie de universalização mediada na qual os direitos de saúde e educação, garantidos pela Constituição Federal/88, são regulados por meio de condicionalidades.

No terceiro e último bloco do primeiro capítulo discutimos de que maneira a educação foi e é utilizada como instrumento de superação da pobreza em políticas públicas. Veremos que um conjunto significativo de políticas de transferência de renda no Brasil atrelou o enfrentamento da pobreza à educação. Esta estratégia de enfrentamento da vulnerabilidade socioeconômica foi impulsionada, tal como sugerido por estudo de Campos e Campos (2008), por orientações de alguns organismos internacionais que estabeleceram metas para os países signatários no sentido de atrelar a eliminação pobreza partir do acesso à educação.

Para tratar dos objetivos deste bloco demonstramos que as políticas de garantia de renda mínima brasileiras dos anos de 1990 tiveram como foco a família, em que esta é um instrumento para que se conjugue a educação, como um direito legalmente estabelecido, com o exercício desse direito por meio da condicionalidade de matrícula e frequência escolar (FONSECA, 2001).

Antes de falar sobre cada aspecto a ser discutido neste capítulo, fez-se necessário destacar as diferenças essenciais entre Estado e governo para então discorrer sobre a função e ação de ambos no que tange às políticas públicas. Para Hofling (2001), o Estado se constitui por suas instituições permanentes; o governo, por sua vez, é um conjunto de projetos e programas elaborados por grupos de pessoas que, pensando as questões e problemáticas sociais, propõe para a

sociedade como um todo um determinado conjunto de ações a serem implantadas por instituições do Estado. Neste sentido, as políticas públicas são resultado da relação entre Estado e sociedade e é nesta relação que se definem os aspectos sociais que devem ser considerados problemas para então serem foco de intervenção estatal (DI GIOVANNI; NOGUEIRA, 2013).

Há ainda um tipo de ação dos governos que se caracteriza como política social e que para esta pesquisa teve extrema relevância. A política social age no sentido da proteção social e, de acordo com Demo (2005) e Hofling (2001), tem o intento de diminuir as desigualdades causadas pelo sistema econômico excludente por meio da redistribuição de benefícios sociais.

Dessa forma, poderíamos afirmar que os Estados de Bem-Estar Social buscaram minimizar os riscos sociais do capitalismo, entretanto, o alcance desse objetivo é uma questão em aberto, pois a estrutura de classes sob a qual a sociedade capitalista se organizou, principalmente após a Segunda Guerra Mundial (1938 – 1945), se constitui como elemento a dificultar a realização deste intento.

A seguir destacamos alguns aspectos históricos que estiveram presentes na configuração deste modelo de Estado.

## **1.2 - As políticas sociais: da Revolução Industrial ao Relatório Beverige**

Uma das marcas da Revolução Industrial (1780 a 1840) foi a ascensão da sociedade capitalista e, junto a ela, a desintegração de parte dos tradicionais laços sociais (Hobsbawm, 1996). De acordo com a interpretação radical de Bauman (2001), no lugar dos laços subjacentes às responsabilidades humanas mútuas restou apenas o nexos do dinheiro. Na sociedade capitalista as relações produtivas se estabelecem a partir de relações de dominação e, no nível político, se configuram nos Estados Modernos (BOBBIO, 1998).

Para Draibe (1993), o *WelfareState* é uma forma de regulação social caracterizada pela transformação das relações entre Estado e economia e Estado e sociedade. Acerca dos diversos conceitos que o termo assumiu em diferentes correntes teóricas que se preocuparam com seus estudos foi possível encontrar três aspectos em comum. A primeira diz respeito ao protagonismo estatal na organização e implementação de políticas sociais; a segunda se refere à relação

entre Estado e mercado, na qual o primeiro tende a alterar o livre movimento bem como os resultados socialmente adversos do segundo; por fim, o terceiro aspecto é a integração daqueles que estão fora do mercado, contemplando assim mais o cidadão do que o trabalhador contributivo. Nesse sentido o Estado se volta à garantia de direitos sociais como alimentação, saúde, educação e habitação (DRAIBE, 1993).

Para justificar tal concepção do que são os Estados de Bem-Estar Social a autora apresentou três ordens de variáveis: o aumento da dependência das pessoas em relação ao trabalho assalariado, bem como o aumento do número de aposentados, isto é, pessoas que por idade ou por outras circunstâncias perdem a capacidade de gerar renda no mercado de trabalho num contexto em que diminuem as respostas às necessidades sociais via redes primárias, tais como a família e a religião. A segunda variável diz respeito ao desemprego, que se tornou um fenômeno típico do capitalismo promotor de excesso de mão de obra. Por fim, a terceira variável corresponde às mobilizações operárias em busca de direitos trabalhistas.

O rompimento da solidariedade existente anteriormente à Revolução Industrial; a alta dependência do trabalhador em relação ao trabalho assalariado, associada à crescente pobreza causada pelos baixos salários promoveu, de acordo com Polanyi (1980), uma organização social a partir de dois princípios. De um lado, a lógica do liberalismo econômico, pautado pela autorregulação e não intervenção do Estado e, em oposição, havia a proteção social, que buscava preservar o trabalhador da indústria a partir da atuação do Estado na formulação de legislação protetora e outros instrumentos (CURRALERO, 2013).

De acordo com Hobsbawm (1996), a primeira crise geral do capitalismo ocorreu por volta de 1830 e princípios de 1840, quando a indústria algodoeira inglesa apresentava grandes problemas de crescimento, havia profunda agitação revolucionária e desaceleração do crescimento da renda nacional britânica. A transição da nova economia, representada pela Revolução Industrial, levou à miséria que impulsionou as revoluções sociais dos trabalhadores industriais, dos pobres residentes nos centros urbanos. Gerou também o descontentamento de comerciantes, da pequena burguesia e de setores especiais da economia (HOBBSAWM, 1996).



No sentido de responder às reivindicações da classe operária, conter o aumento demasiado de desvalidos e garantir a continuidade do desenvolvimento capitalista foram criados, no contexto dos Estados Nacionais europeus, iniciativas de proteção social que ultrapassavam as ações assistenciais aos indigentes, tal como eram as *Poor Laws* inglesas do século XVI<sup>3</sup>.

A primeira iniciativa em direção a um sistema generalizado de seguridade compulsória para todos os trabalhadores foi o sistema bismarckiano de seguridade social, implantado por Otto Von Bismarck na Alemanha a partir de 1883. Este foi um modelo de proteção social que visava preservar parte da renda do indivíduo e de sua família em situações de riscos (VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006)<sup>4</sup>. O sistema bismarckiano, classificado posteriormente como “conservador-corporativo”, esteve intrinsecamente ligado ao trabalho e à condição de assalariado dos indivíduos, pois o financiamento dos seguros se dava na coleta de contribuições obrigatórias de empregadores e empregados (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Mesmo que o sistema de seguridade bismarckiano tenha se configurado como um importante fator de contenção das vulnerabilidades sociais o mesmo não pode ser confundido com os modelos que ficaram designados como Estados de Bem-Estar Social. Estes surgiram na década de 1940, no contexto após Segunda Guerra, e tem como marco inicial o relatório *Social Insurance and Allied Services* ou Relatório Beveridge (1942). Seu desenho difere do modelo bismarckiano no sentido de que não exige contribuição ou garantia de inserção no mercado de trabalho, bem como seu financiamento deixa de ser realizado exclusivamente por empresas e funcionários, pois o Estado passa a ser o principal agente financiador destas políticas (CURRALERO, 2013).

Com o Relatório Beveridge foram criados direitos que preservavam o bem-estar do indivíduo em situação de não trabalho, ou seja, garantias de sobrevivência para os sujeitos que não tenham renda garantida por meio da venda de sua mão de

---

<sup>3</sup>De acordo com Currelero (2013), entre os séculos XIV e XIX, as populações incapacitadas para o trabalho como órfãos, mulheres com filhos pequenos, inválidos, idosos indigentes eram atendidos por políticas assistenciais que ficaram conhecidas como *PoorLaws*. Estas eram um conjunto de regulamentações sociais de responsabilidade do Estado que incluíam “(...) assistência aos incapacitados para o trabalho, visavam também frear a chamada —vagabundagem , constituída por pessoas em busca de melhores ocupações e funcionava como um controle sobre o trabalho e as possíveis consequências de uma população não contida territorialmente. As ações tinham caráter mais punitivo do que protetor” (Pereira *apud*Currelero,2011, p. 31)

<sup>4</sup>Tais como o desemprego, doenças, invalidez, velhice e falecimento.

obra. Para além deste aspecto, neste modelo o financiamento de políticas sociais passou a ser uma responsabilidade do Estado e não mais de empregadores.

A seguir especificamos algumas características que, segundo alguns autores, demonstram como reconhecer um Estado aos moldes do Bem-Estar Social.

### 1.3 - Como definir Estado de Bem-Estar Social?

A definição do que são os *Welfare States* não é tarefa fácil ou livre de contradições. De acordo com Draibe (2013), esta dificuldade vincula-se ao fato de que o bem-estar pode ser provido de diversas maneiras e os modelos que os Estados assumiram ao longo da história, no sentido desta provisão, também são variados. Esta pesquisa apresentou, a exemplo de Esping-Andersen (1991), alguns aspectos que podem tornar mais fácil sua compreensão.

Como mencionado na seção anterior, os Estados de Bem-Estar Social ou *Welfare States* são a forma que o Estado assumiu, na Europa, após a Segunda Guerra, a partir da necessidade de proteger os indivíduos dos riscos econômicos e sociais causados pelo excludente sistema capitalista (DRAIBE, 2013)<sup>5</sup>.

Esping-Andersen (1991) ressalta que as diferentes combinações entre Estado, mercado e família permitiram que fossem estabelecidos tipos ideais de *Welfare States* em três modelos de regimes: o conservador; liberal e social-democrata.

Nos Estados de regime conservador a preocupação com o mercado e os direitos sociais não são questões centrais, o mais importante é a manutenção do *status* de classe e a preservação da família como provedora das necessidades individuais; o Estado apenas intervém quando as instituições tradicionais perdem a capacidade de promover a manutenção da própria existência. Em relação ao tipo liberal, o mínimo social é concedido para aqueles que comprovem pobreza, ou seja, o Estado atua sobre as situações em que os indivíduos não podem manter-se pelo trabalho. Por fim, o regime social democrata busca estender os direitos sociais a

---

<sup>5</sup> De acordo com Draibe (2013), há grande heterogeneidade no que tange à nomeação desta forma específica de Estado, entre as designações estão: *WelfareState*, Estado de Bem-Estar Social, *L'étatprovidence*, *Sozialstaat*, Estado Social de Direito, Estado de Bem-Estar, Estado Desenvolvimentista de Bem-Estar. Neste trabalho, optou-se por utilizar os dois primeiros termos.

todos, independente de classe, para benefício coletivo da sociedade (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Para além das tipologias destacadas acima, Esping-Andersen (1991) indicou que há pelo menos três formas conceituais de se caracterizar um Estado de Bem-Estar Social. A primeira diz respeito ao fato de que a maioria de suas “[...] atividades rotineiras diárias sejam voltadas para as necessidades de bem-estar de famílias” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.100).

Outra maneira de classificação e que antecede a tipologia de Esping-Andersen (1991) é a distinção clássica de Richard Titmuss (1958). O autor diferencia o *Welfare State* de modelo residual, com proteção marginal, acesso restrito e necessidade como *status*; o modelo meritocrático, cuja proteção é clientelista, o acesso é feito pelo seguro social e o *status* é o trabalho, por fim, o modelo institucional, com proteção redistributiva, acesso universal e a cidadania é quem rege o *status*.

Outra maneira de observar a configuração e definição dos Estados de Bem-Estar Social está associada ao conceito de mercadorização. Desde que o indivíduo passou a depender das relações monetárias para sobreviver e as formas de solidariedade, anteriores ao sistema capitalista, que garantiam a reprodução social foram rompidas teve início o que Esping-Andersen (1991) chamou de mercadorização das pessoas. Para este autor, o movimento oposto, ou seja, “a desmercadorização ocorre quando a prestação de um serviço é vista como uma questão de direito ou quando uma pessoa pode manter-se sem depender do mercado” (2001, p. 102).

Castel (1998), por sua vez, define o conceito de desfiliação. Para o autor, o trabalho é responsável por manter a solidariedade social, portanto, estar fora da condição de trabalhador assalariado promove a *desfiliação*, em que esta equivale ao afastamento do indivíduo de um dos motores de coesão da sociedade capitalista. Desfiliação é aquele desempregado de longa data, jovens que não conseguem se inserir no mercado, pessoas com baixos níveis de escolarização (Brandão, 2002). Percebemos aqui uma diferença de ênfase no papel assumido pela força de trabalho nos conceitos de mercadorização e desfiliação. Enquanto Esping-Andersen (1991) fala do trabalho assalariado como algo que mercadoriza o homem, Castel (1998) se refere a este mesmo trabalho como elemento promotor de solidariedade.

Mesmo que a perspectiva teórica envolva no conceito de *desmercadorização* seja oposta à concepção do trabalho como instrumento promotor de vínculos sociais, fazemos aqui uma aproximação de ambos conceitos. Para Castel (1998), o papel do trabalho assalariado na sociedade capitalista não se restringe à sua dimensão econômica, mas também pelo aspecto social, como produtora/geradora de solidariedade que unem o indivíduo à sociedade. Neste sentido, a promoção de direitos e cidadania poderia promover a desmercadorização, como forma de garantir a manutenção da coesão social num momento em que trabalho assalariado entra em declínio.

No que tange aos Estados de Bem-Estar Social a desmercadorização é uma questão permeada por contradições e desenvolvida de formas diferentes nos modelos contemporâneos de *Welfare State*. Uma das formas que assumiram os direitos desmercadorizantes é aquela em que há predominância da assistência social, não estando tão fortemente ligados ao mercado de trabalho, mas à comprovação de vulnerabilidades. Entretanto, este modelo que privilegia os atestados de pobreza e benefícios reduzidos limita a desmercadorização, pois acaba por fortalecer o mercado ao passo que a maioria dos sujeitos são incentivados a utilizar os serviços privados (ESPING-ANDERSEN, 1991).

Os elementos mencionados acima foram apresentados com intuito de mostrar ao leitor aspectos que estiveram presentes nos regimes conhecidos como *Welfare States*. Neste sentido, podemos afirmar que para um Estado ser caracterizado como modelo de promoção do bem-estar social é preciso algo além de quantidade de recursos financeiros investidos em despesas sociais. Para que essa afirmação fique mais clara o subtítulo a seguir traz a definição de termos que fazem parte de uma espécie de vocabulário próprio das políticas implementadas pelos Estados de Bem-Estar Social.

#### **1.4 – Alguns termos para definir políticas de bem-estar social**

A influência dos Estados de Bem-Estar Social foi tão marcante para a constituição das políticas públicas e/ou sociais que algumas características da maneira como o Estado se relaciona com a sociedade permanecem vivas, mesmo após o período do chamado Anos Dourados, que perdurou após a Segunda Guerra

até fim dos anos 1960. Para tanto, é relevante explicitar determinados conceitos que demonstram mais nitidamente as características dos *Welfare States*.

No dicionário de políticas públicas organizado por Geraldo Di Giovanni e Marco Aurélio Nogueira (2013) foram apresentados verbetes que nos permitem conhecer melhor o universo de significados que compõem o Estado de Bem-Estar Social. A partir dos objetivos deste texto destacamos os verbetes “proteção social”; “ações sociais”; “políticas sociais”, que podem ser públicas ou estatais. Além de buscar o significado do verbete “políticas públicas”.

Draibe (2013) distingue os termos “Proteção Social ou Sistemas de Proteção Social” e ação social, sendo esta última caracterizada por atitudes que afetam uma comunidade ou sociedade como um todo. Alguns exemplos citados pela autora são: cuidar de crianças e idosos, preparação do jovem para a vida adulta, cuidados com o aquecimento da habitação, entre outras. De forma distinta, as políticas sociais se configuram como ações ou programas sociais planejados e que possuem objetivos e resultados específicos, estas, geralmente, são voltadas a grupos de pessoas particulares, tais como as parcelas mais vulneráveis da população. Outra diferença em relação às ações sociais que ocorrem no cotidiano das sociedades é o fato de que as políticas sociais são planejadas e implementadas por instituições públicas ou privadas.

As políticas sociais podem ainda ser públicas ou estatais, as primeiras são atreladas às intervenções que se desenvolvem na esfera pública da sociedade e não abarcam apenas as ações dos governos, mas podem também compartilhar políticas elaboradas por organizações privadas. Por outro lado, as políticas sociais estatais têm como objetivo realizar intervenções assistenciais, controladoras e dirigidas aos indivíduos mais vulneráveis econômica e socialmente (DRAIBE, 2013).

Outro verbe, característico das intervenções que visam minimizar os riscos sociais, é “políticas públicas”. Não há um único significado possível para esta expressão; uma de suas definições diz respeito à necessidade de observar questões como “[...] quem ganha o quê, porque e que diferença faz” (ARRETCHE; HOCHMAN; MARQUES, 2007).

Tal como mencionado na introdução deste trabalho, as políticas públicas fazem parte da ação ou da inação de um Governo, ou seja, o que este decide ou não realizar. De acordo com Ávila (2013), o estudo de políticas públicas:

*[...] seria a descrição e a explicação das causas e consequências das atividades governamentais que envolvem a observação do impacto das forças sociais, econômicas e políticas no conteúdo das políticas públicas, bem como a investigação sobre os efeitos dos vários arranjos institucionais e processos políticos envolvidos no processo de formulação e implementação, além de uma avaliação sobre suas consequências na sociedade, tanto as previstas, quanto as imprevistas (p.19-20).*

Segundo Di Giovanni e Nogueira (2013), nos dias atuais a política pública é mais que mera intervenção do Estado, ela “[...] passa a ser tratada como uma *forma de exercício do poder em sociedades democráticas*, resultante de uma complexa interação entre Estado e Sociedade” (s/p).

Quando dos Anos Dourados, após a Segunda Guerra, os verbetes mencionados podiam ser considerados como um dos elementos que representavam a política de intervenção estatal que vigorou nos Estados de Bem-Estar Social europeus e nos EUA. Entretanto, alguns acontecimentos promoveram o declínio desta forma de organização econômica, política e social.

De acordo com Mazzucchelli (2014):

O declínio endógeno da taxa de acumulação, o questionamento à centralidade do dólar, a insatisfação norte-americana em relação ao protecionismo de seus pares, os protestos quanto às normas de sociabilidade vigentes nos países capitalistas (família, hierarquias institucionais, vida sexual, canais de participação política, valores morais), as revoltas dos negros nos EUA, as manifestações contra a Guerra do Vietnã, a desvalorização do dólar, a restauração conservadora de Nixon, a quadruplicação dos preços do petróleo, a disparada da inflação, o mergulho na recessão, a escalada do desemprego e a aproximação entres os EUA e a URSS [...] (p. 25)

Os eventos em destaque no trecho acima e explicados um a um pelo autor foram responsáveis pelo arrefecimento das políticas voltadas ao bem-estar social e pela ascensão de uma onda conservadora e retorno do culto à liberdade do mercado sem intervenção do Estado.

A partir das exposições sobre verbetes que dizem respeito às políticas voltadas para a área social não pretendemos esgotar todos os aspectos que envolvem os regimes de Welfare State, mas contextualizar as políticas públicas de proteção social, dentre as quais, os programas de transferência de renda, no Brasil.

### 1.5 – A transferência de renda como elemento de “desmercadorização”?

Nesta seção retomamos um conceito explicitado anteriormente para refletir sobre as experiências de transferência de renda que, a partir de nossa concepção, configuram-se em níveis maiores ou menores de desmercadorização do indivíduo. Este conceito diz respeito à prestação de serviços sociais enquanto direito e à possibilidade do sujeito se manter fora do mercado.

Para iniciar a reflexão sobre o tema é relevante ter em mente alguns modelos de políticas de transferência de renda, tais como a Renda Mínima Garantida (RM) e a Renda Básica de Cidadania. Em trabalho de Vanderborght e Van Parijs (2006), os autores detalharam as principais características de ambos os tipos de transferência. A Renda Mínima é focalizada nos mais pobres, exige a comprovação de renda; considera a situação familiar dos beneficiários e são condicionadas. O formato das condicionalidades pode variar, sendo normalmente atreladas, no caso da América Latina, à frequência escolar mínima de crianças e adolescentes e a cuidados na área de saúde ou a participação em ações socioeducativas visando a inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

A condicionalidade que busca promover a inserção ou reinserção no mercado de trabalho é a que mais dificulta a possibilidade de encarar essas políticas públicas como elemento de desmercadorização, tal qual descrito por Esping-Andersen (1991), pois mantém o incentivo para que o indivíduo seja proativo na busca por obtenção de renda para então acessar bens e serviços públicos. Por outro lado, considerando o exemplo do Bolsa Família no Brasil, em que a transferência de renda permite que pessoas possam adquirir bens duráveis e não duráveis mesmo sem ter emprego assalariado podemos afirmar que, apesar de não permitir a total desmercadorização, o Programa oferece algum nível de possibilidade para a manutenção das necessidades fora do mercado.

Em oposição ao modelo de RM, a Renda Básica de Cidadania é garantida a todos, por meio do pagamento de um valor monetário, independente de comprovação de renda, é destinado ao indivíduo e não à família e não exige contrapartida. Este tipo de transferência de renda se configura como um abono universal e pode ser visto como um instrumento importante para a chamada *desmercadorização*, tendo em vista que não obriga o beneficiário a estar vinculado ao trabalho assalariado.

A renda universal e incondicional permitiria que os indivíduos tivessem garantido o tempo necessário para a “(...) produção, a reprodução e reprodução ampliada das capacidades e competências constitutivas da força de trabalho na economia dita imaterial” (Gorz, 1983 *apud* VANDERBORGHT E VAN PARIJS, 2004, p. 100). Deste trecho apreendemos que uma política de renda básica preservaria a possibilidade dos sujeitos de desenvolverem-se para além de suas capacidades produtivas, mas também uma autonomia no plano moral, político, cultural e existencial. Neste sentido, o indivíduo constituiria a capacidade de desvincular-se de seu estado de alienado, pois se tornaria força e comandante de seu trabalho. O desenvolvimento dessa capacidade se deve, em grande medida, ao fato de que a renda básica é concedida ao indivíduo e não à família.

A exposição das características da Renda Básica de Cidadania e, em especial, da RM e os níveis de ambas em relação a capacidade de promoção da *desmercadorização* são elementos relevantes para uma melhor compreensão das políticas de transferência de renda vivenciadas em países europeus e americanos.

### **1.6 – Renda Mínima e Renda Básica na Europa e nas Américas**

Para Oliveira (1988), o Estado de Bem-Estar Social se configurou, na Europa e nos Estados Unidos, como um padrão de financiamento público da economia capitalista. De acordo com o autor, o investimento público passou a ser o principal financiador para a geração de reprodução do capital particular e da força de trabalho, com suas políticas voltadas à saúde, educação, habitação, pensões, entre outras.

As políticas de transferência de renda europeias tiveram como inspiração três modelos de Estado de bem-estar: o bismarckiano, o beveridgiano e o painiano. As duas primeiras experiências, como mencionado anteriormente, foram vivenciadas na Prússia e no Reino Unido, respectivamente. O formato painiano defende que todos aqueles que possuem rendimentos devem destinar parte deste para que se constitua um fundo a fim de proporcionar uma renda uniforme a todos os membros da sociedade e sem qualquer tipo de condicionalidade (SUPLICY, 2010).



Como exemplo de programas de garantia de renda mínima, podemos citar os casos do subsídio *Kindergeld* da Alemanha e a Renda Mínima de Inserção (RMI) francesa, adotado a partir de 1989.

O *Kindergeld* é um abono familiar atribuído pelo Governo Federal alemão e concede uma renda a todas as crianças e jovens até dezoito anos, podendo ser estendido até vinte e um anos em situação de desemprego ou até os vinte e sete quando o indivíduo estiver em período de formação escolar ou profissional ou em transição entre dois ciclos de formação de quatro meses, no máximo, ou preste voluntariamente um ano de trabalho social ou ecológico, serviço de voluntário europeu ou outro serviço no exterior desde que os seus rendimentos durante o ano civil não ultrapassem 7.680 euros e, por fim, quando os filhos não tiverem possibilidade de prover a própria subsistência por causa de deficiência física ou mental ocorrida antes dos vinte e sete anos de idade. O valor do benefício, chamado de prestações familiares, é de 184 euros para os dois primeiros filhos, 190 euros para o terceiro e 215 euros para cada filho a partir do quarto. Se um dos cônjuges recebe prestações análogas ao abono de família, este não será pago, bem como recebimento de prestações familiares em outro país da União Europeia pode implicar a redução ou suspensão do pagamento dessas prestações na Alemanha (BRUXELAS, 2012)<sup>6</sup>.

Quanto às RMI francesa o elemento principal é a busca por reintegrar profissional, social e economicamente os beneficiários. O Estado é responsável por financiar a Renda Mínima e exige que os departamentos invistam 20% do total em benefícios destinados a políticas locais de inserção profissional e qualificação da população carente. O público alvo da RMI francesa são indivíduos pobres e acima de 25 anos, aspecto que, de acordo com Lavinias (1998), coloca a parcela da população em idade inferior a esta em situação de desvantagem no que tange à obtenção de emprego e renda.

Tanto na experiência alemã quanto a francesa existe uma preocupação com a situação desemprego que promove a fragilização dos vínculos sociais. Neste sentido, retomamos o conceito de *desfiliação*, de Castel (1998), em que os Estados buscam diminuir as vulnerabilidades sociais e econômicas advindas da situação de não trabalho.

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000044001-000045000/000044080.pdf> Acesso em: 08 de fevereiro de 2015.

Nos EUA, desde a década de 1930, foram discutidas estratégias para lidar com a questão da pobreza a partir da criação da garantia de renda mínima. Em 1939 teve início a primeira experiência do Programa denominado *Food Stamps*, em que os recursos disponibilizados podiam ser gastos apenas com alimentos; outro tipo de benefício era o que garantia uma renda para idosos e deficientes. Posteriormente, em 1969, o presidente Richard Nixon promoveu a formulação do Plano de Assistência à Família, a proposta deste era eliminar a pobreza com auxílio da transferência de renda, entretanto, a iniciativa não foi aprovada pela Comissão de Finanças do Senado (SUPLICY, 2010). A não aprovação do Plano foi um indício do jogo de interesses que competem para criação de políticas de promoção de bem-estar, principalmente quando as mesmas estão relacionadas à distribuição de renda.

Sobre as resistências a políticas sociais características de um *Welfare State*, Esping-Andersen (1991) escreveu que:

[...] as novas classes médias desfrutaram – em termos históricos – de uma posição relativamente privilegiada no mercado, também tiveram bastante sucesso no sentido de satisfazer suas demandas previdenciárias fora do Estado e, quando funcionários públicos, de conseguir uma previdência social privilegiada (p. 114)

O trecho transcrito acima aponta que uma das dificuldades de alcançar os objetivos de diminuição dos riscos sociais enfrentados pelos *Welfare States* foi a conquista, por parte das classes médias, de uma situação econômica privilegiada. Neste sentido, qualquer tentativa de diminuir as desigualdades de renda, principalmente fora do trabalho, seria encarada como uma ameaça aos interesses desta classe, aspecto que dificultaria a realização de um projeto de bem-estar social que alcançasse todos (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O estado americano do Alasca é o único em que há experiência efetiva de garantia de renda básica. Na década de 1970 o governador republicano do Alasca, Jay Hammond - que já havia proposto, na década de 1960, a criação de um abono universal quando foi prefeito de uma pequena vila de pescadores chamada Bristol Bay – enviou ao Legislativo um projeto de emenda à Constituição para criar um fundo (*Alaska Permanent Fund*) que promoveria o pagamento de dividendos para todos os residentes do estado. Acerca deste aspecto houve um impasse sobre a necessidade ou não de estar residente por um determinado período de tempo para então receber o dividendo. O fundo seria financiado pelo repasse de 50% dos

*royalties* do petróleo extraído da baía de Prudhoe (SUPLICY, 2010; VANDERBORGHT e VAN PARIJS, 2006).

Desde que foi implantado no Alasca, o programa de garantia de renda básica paga a todos os residentes a mais de seis meses no estado um valor igual e anual, independente da idade. De acordo com Vanderborght e Van Parijs (2006) esta experiência fez com que o Alasca se tornasse o estado mais igualitário dos Estados Unidos.

As experiências citadas se configuraram como exemplos de garantia de renda mínima, em que o processo de desmercadorização não foi consolidado. Até mesmo a experiência de renda básica do Alasca não se configura como um exemplo de desmercadorização, pois o caráter estrutural do capitalismo não comporta a completa manutenção da existência humana fora do mercado. Entretanto, a transferência de renda não deve ser compreendida como a panacéia para alcançar o fim da mercadorização, mas, sim, como maneira de promover a diminuição de seus desníveis a partir do princípio de que o fato de “ser humano” configura a obrigação do Estado em garantir a vida e o bem-estar de seu povo.

Após termos citado alguns exemplos de ações que são consideradas Programas de Renda Mínima e de Renda Básica em países norte-americanos e europeus passamos ao caso brasileiro, em que a preocupação é demonstrar as experiências de transferência de renda que antecederam a criação do PBF.

### **1.7 - As transferências de renda no contexto brasileiro**

No que tange às PTR no Brasil retomamos as reflexões de Rocha (2008) acerca da existência de dois sistemas federais paralelos com linhas de pobreza diferentes. Ambos focalizam a população considerada vulnerável socioeconomicamente, mas enquanto um tem como base de cálculo da vulnerabilidade o salário mínimo, a linha de pobreza do outro é estabelecida pelo Governo Federal. O primeiro tipo de PTR é representado pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o outro faz parte da “nova geração de políticas sociais” que culminaram com a criação do Bolsa Família em 2003.

O direito à renda foi estabelecido pela Constituição Federal/1988, sacramentado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em dezembro de

1993 e regulamentado dois anos depois pelo Decreto 1.744 de 08/12/1995. O primeiro benefício a não exigir a obrigatoriedade de trabalho e contribuição para seu recebimento foi BPC. Este se tornou o substituto da Renda Mensal Vitalícia que, no âmbito da Previdência Social, concedia um benefício de meio salário mínimo aos indivíduos com 70 anos de idade ou mais e pessoas incapacitadas de obterem renda por meio do trabalho<sup>7</sup>.

Sendo assim, a principal diferença entre a RMV e o BPC é que a primeira era contributiva (previdenciária) e a segunda não (assistência social), além destes, o governo federal concedia alguns auxílios e oferecia cestas básicas para famílias vítimas de catástrofes (SPOSATI, 2010).

O BPC só foi posto em prática em 1996, a partir da LOAS e, atualmente, garante, como direito, um salário mínimo mensal - valor que é piso de todos os benefícios constitucionais - às pessoas com algum tipo de deficiência ou com mais de sessenta e cinco anos de idade e que possuam renda *per capita* inferior a um quarto de salário mínimo. O grande avanço que essa política proporcionou, de acordo com Sátyro e Soares (2009), foi o reconhecimento da pobreza como um risco social, pelo menos quando aliada a outros fatores, como os que tornam o indivíduo inapto ao trabalho.

Em 17 de abril de 1991, o então senador pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Eduardo Suplicy apresentou o Projeto de Lei (PL) que instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima. Por solicitação do relator da Comissão de Assuntos Econômicos, senador Maurício Corrêa, o PL foi alterado e após as mudanças e apresentação do substitutivo o mesmo foi votado e aprovado pelo plenário do senado em dezembro do mesmo ano. Em 1992 foi encaminhado para a Câmara dos Deputados e permanece aguardando votação. Posteriormente Suplicy delineou outra proposta, referente à Renda Básica de Cidadania. Esse último projeto foi aprovado em 2004, sancionado pela Lei Federal 10.835/2004 e espera para ser implantada até os dias atuais<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup>Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/beneficios-assistenciais/renda-mensal-vitalicia>. Acessado em: 17 de agosto de 2015.

<sup>8</sup>A Lei Federal 10.835/2004 garante como direito de todos os brasileiros residentes no país, e a estrangeiros residentes a pelo menos cinco anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário, podendo ser pago em parcelas iguais e mensais, iniciando-se pelas camadas mais necessitadas da população.

Também na década de 1990 havia diversos projetos para implantação de políticas de transferência de renda tramitando no Senado e na Câmara, além das Assembléias legislativas dos estados e nos municípios. As propostas que estavam sendo discutidas na esfera federal foram compactadas e deram origem à Lei n. 9.533 de 10 de abril de 1997. Esta autoriza o Governo Federal a repassar recursos financeiros aos municípios que implementem programas de renda mínima associados a ações sócio educativas.

Concomitante às discussões ao redor da proposta de Suplicy e dos demais projetos que tramitavam em nível federal, estaduais e municipais o Brasil vivenciou experiências que influenciaram o atual modelo do PBF, tendo em vista que possuíam caráter focalizado, compensatório e condicionado; características que eram reconhecidas como mais eficientes na redução da situação de vulnerabilidade socioeconômica das famílias beneficiadas (ROCHA, 2013)<sup>9</sup>.

As experiências de programas transferência de renda assistenciais da década de 1990 mais citadas em trabalhos acadêmicos, por terem sido as pioneiras no país, são as de Campinas/SP, do Distrito Federal/DF e de Ribeirão Preto/SP, iniciadas em 1995. Campinas/SP criou o Programa Garantia de Renda Mínima Familiar (PGRMF), o benefício era destinado às famílias com filhos entre 0 e 14 anos de idade ou maiores que possuam alguma deficiência física ou mental; famílias que residam no município a pelo menos dois anos desde a publicação da lei; com renda *per capita* mensal inferior ao valor de R\$ 35,00 e que as famílias estejam dispostas a cumprir o Termo de Responsabilidade e de Compromissos. Este Termo responsabiliza as famílias beneficiárias pela permanência das crianças e adolescentes na escola, acompanhamento da saúde dessas crianças e adolescentes, com a não permanência dos mesmos nas ruas e a participação do responsável legal em reunião mensal (FONSECA, 2001).

Fonseca (2001) relata três problemas em relação ao conceito de família que orienta o PGRMF deste município. A família é concebida apenas por pai e/ou mãe ou pais e/ou responsáveis e os filhos com até 14 anos incompletos ou maiores, desde que possuam algum tipo de deficiência física ou mental. Dessa forma, a renda dos indivíduos com idade superior a 14 anos não entra no cálculo de renda familiar

---

<sup>9</sup>Vulnerabilidade socioeconômica atrela-se ao sentido dado por Lúcio Kowarick (2009) em “Viver em Risco” no qual a mesma diz respeito principalmente a situações degradantes, como a deficiência ou até mesmo ausência de direitos básicos, como saúde, saneamento, educação e moradia

mesmo que habitem a mesma residência. Para a autora essa exclusão acaba penalizando as famílias com pessoas em faixa etária superior à estipulada.

O segundo problema da definição de família do PGRMF de Campinas/SP é que o mesmo não considera como laços de parentesco aqueles estabelecidos entre tios e sobrinhos, avós e netos, entre outros. De acordo com Fonseca (2001), estudos demonstram que o número de crianças que não são necessariamente filhos consanguíneos dos responsáveis pelas famílias é alto entre os pobres. Dessa forma, a exigência expressa no Termo de Guarda e Responsabilidade (TGR) do Programa acaba prejudicando monetariamente as famílias que possuam crianças não elegíveis para receber o benefício, pois para o cálculo da renda familiar é como se esses filhos não existissem.

O terceiro e último problema, destacado pela autora, é que se espera que o titular do benefício não se comporte como indivíduo, mas como representante da família. Entretanto, é imprevisível saber como as pessoas responsáveis por essa renda agem em relação ao uso do dinheiro, embora pesquisas mostrem que há uma forte moralidade nos usos do dinheiro por parte dos destinatários de políticas de transferência de renda deste tipo (PIRES, 2012).

No Distrito Federal/DF a experiência de transferência de renda foi denominada Programa Bolsa Familiar para Educação (BE), tinha como foco a escolarização, oferecendo o benefício às famílias que tivessem crianças entre sete e quatorze anos de idade, sob a condicionalidade da frequência escolar e, por fim, a experiência de Ribeirão Preto com o Programa de Garantia de Renda Mínima Familiar (1996) que transferia valores de R\$40,00, R\$ 60,00, R\$70,00, e R\$100,00, para famílias com renda *per capita* de até dois salários mínimos, sua condicionalidade era a frequência escolar dos filhos menores de quatorze anos de idade (DI GIOVANNI; YASBEK; 2007).

No DF buscou-se dar solução à questão problemática da oposição família X indivíduo. Na experiência do BE a figura da mulher como mãe foi elencada como a personificação da família, em que a mesma assume a titularidade do benefício e a responsabilidade pela família. A justificativa para tal é de que a mulher seria menos egoísta e cuidaria melhor pelo bem da família (FONSECA, 2001).

O modelo bem sucedido da BE levou outros municípios a lançarem os seus próprios programas que, frequentemente, eram inspirados pela experiência do DF,

entretanto, cada região possui características particulares quanto à sua realidade socioeconômica e administrativa. Sendo assim, era necessário fazer uma análise sobre as condições do município em oferecer uma PTR capaz de atingir os objetivos aos quais se propõe (ROCHA, 2013)<sup>10</sup>.

Além das experiências em nível municipal foram criados, no âmbito federal, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998 e 1999 – 2002), benefícios de combate à pobreza, tais como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (1996), na Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com forte apoio do Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para Criança (UNICEF) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT); o Bolsa Escola (1997), que significou a federalização da política criada no DF; Bolsa Alimentação (2001) e Auxílio – Gás (2002).

Cada um dos programas mencionados dispunha de sistema cadastral particular, critérios de seleção e objetivos específicos, assim como eram executados por órgãos ministeriais diferentes e tinham sua própria racionalidade. Segundo a socióloga Amélia Cohn (2010), que compôs a primeira equipe responsável por finalizar e implantar o PBF, foi diretora de Programas Especiais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e diretora de Avaliação e Monitoramento da Secretaria Executiva do PBF no ano de 2004, as PTR condicionadas se encontravam, em 2003, numa situação caótica, pois, eram geridas por Ministérios diversos e não se comunicavam; tais aspectos, além de dificultarem o acesso das famílias em situação de pobreza aos benefícios, promoviam uma desigualdade em relação aos valores de renda pagos.

A noção de que a diversidade das PTR, descritas por Cohn (2010), acarretava problemas relevantes para o enfrentamento da pobreza era opinião predominante entre os integrantes da gestão Lula (2003 – 2006 e 2007 - 2010). Em vista disso foi instalada, em 2003, na Presidência da República, uma secretaria executiva a fim de unificar e potencializar as PTR em nível federal. A partir de então foi criado, sobre o

---

<sup>10</sup>Essas condições, segundo Rocha (2013), dizem respeito a orçamento suficiente para cobrir os gastos com os benefícios; boa oferta de serviços públicos, como saúde, educação, saneamento, entre outros; e que a gestão municipal seja capacitada para realizar o diagnóstico e acompanhamento dos beneficiários.

selo maior da estratégia Fome Zero (FZ), o Programa Bolsa Família (PBF) cujo órgão responsável é a SENARC/MDS<sup>11</sup>.

O período entre a implantação do FZ e a unificação de suas ações no Bolsa Família ocorreu de janeiro de 2003 a outubro do mesmo ano; o primeiro enfrentou diversas críticas, principalmente na área social. Um exemplo do debate que se estabeleceu acerca das iniciativas do FZ estava atrelado ao Cartão Alimentação que, por ter sua renda vinculada à comprovação de gastos alimentares, ficou fragilizado politicamente (COTTA, 2009).

Os objetivos iniciais do PBF eram: unificar o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, criados na gestão anterior ao Governo Lula, e o Cartão Alimentação, criado no princípio de sua gestão; transferir renda diretamente às famílias que vivessem em situação de pobreza ou de extrema pobreza; combater a situação de vulnerabilidade econômica e a desigualdade dos destinatários pela inserção das mesmas em outras políticas sociais voltadas principalmente à educação, saúde e assistência social com a finalidade de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza (COHN, 2010)<sup>12</sup>.

A trajetória das PTR brasileiras demonstra preocupação em conceder à família o papel de destaque no que tange à provisão social e reprodução da existência humana. Um exemplo são as intervenções municipais citadas anteriormente e o próprio Programa Bolsa Família, que faz as mesmas exigências das políticas municipais da década de 1990 quanto à saúde e educação dos beneficiários.

Tendo como pressuposto a definição de Esping-Andersen (1991) para a caracterização de *Welfare State*, em que a maioria das atividades rotineiras de um Estado sejam voltadas às necessidades de bem-estar coletivo, não é possível afirmar que o Brasil tenha se configurado como um Estado de Bem-Estar Social pleno, entretanto, a trajetória brasileira, no campo das políticas públicas e sociais, foi e é marcada por conquistas importantes, tal como a inclusão do conceito de seguridade social e da saúde pública e universal pela Constituição de 1988.

---

<sup>11</sup> O Programa Fome Zero criou uma estratégia nacional para implementar e investir recursos financeiros e humanos em diversos programas e ações que se complementavam no sentido de acabar com a fome e a extrema pobreza. (Aranha, 2010)

<sup>12</sup> A definição destes termos foi estipulada a partir das chamadas “linhas de corte” para o ingresso ao Programa, ou seja, para ser considerado extremamente pobre ou pobre e então receber o benefício era preciso, no ano de 2004, que a renda *per capita* familiar fosse de R\$ 50,00 e R\$ 100, 00 respectivamente. (Sátyro; Soares, 2009)



No que diz respeito às definições de Titmuss (1958) as políticas sociais brasileiras estão vinculadas ao tipo meritocrático e institucional. O primeiro modelo – o meritocrático – aproxima-se da “cidadania regulada” descrita por Santos (1979) e o institucional poderia ser comparado à Seguridade Social da Constituição Federal/1988. O termo “cidadania regulada” diz respeito ao conceito que nos permite compreender a política econômico-social do governo após 1930, bem como fazer a passagem da esfera da prática da acumulação para a esfera da equidade. De acordo com o autor:

[...] são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo de direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (SANTOS, 1979, pp. 75)

Dessa forma, a cidadania e os direitos sociais eram destinados apenas aqueles que fizessem parte de uma categoria profissional reconhecida por lei e definidas pelo Estado. Os trabalhadores rurais e também os urbanos que exerciam atividade fora das regulamentações ocupacionais legais eram considerados pré-cidadãos. As três categorias que regiam a condição de cidadania eram a regulamentação das profissões, carteira profissional e sindicato público.

O governo de Vargas voltou-se, entre outros aspectos, para a questão da política previdenciária e criou em 1933 o primeiro Instituto de Aposentadorias e Pensões (IAPM). Desde o início, esta política previdenciária comportava pelo menos três características: as políticas sociais eram voltadas apenas aos que estivessem inseridos em uma categoria profissional estabelecida por lei; a participação na arena política e as demandas por emprego, salários, renda e benefícios sociais dependiam da legitimidade de cada ocupação, como quem legislava sobre as profissões que eram ou não legais era o Estado, este decidia quem seria considerado ou não um cidadão e, em terceiro lugar, o IAPM manteve o vínculo do benefício previdenciário às contribuições passadas e o tratamento diferenciado em termos de salários de acordo com a categoria profissional. Para Santos (1979), essas conseqüências demonstram a consagração da desigualdade dos benefícios ligados à previdência pagos aos cidadãos estratificados em categorias profissionais.

Após 1945, as políticas previdenciárias sofreram pouca alteração. Na década após 1966 a cidadania política ficou marcada pelo recesso, influenciando assim a ação das instituições da política social, em que o Estado controlava todos os processos de decisão referentes, por exemplo, ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS-PASEP) (SANTOS, 1979).

Divergente das políticas compensatórias vinculadas à “cidadania regulada” e ao recesso da cidadania política, a Constituição Federal/1988 inaugurou, no âmbito de uma Constituição brasileira, o termo Seguridade Social. De acordo com a letra da legislação ficam evidentes as diferenças do conceito de cidadania dos períodos de regime ditatorial e do regime que se pretende democrático.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I - universalidade da cobertura e do atendimento;
- II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V - equidade na forma de participação no custeio;
- VI - diversidade da base de financiamento; (Constituição Federal, 1988, Art. 194)

A inclusão da seguridade social aproximaria o Estado brasileiro do que Titmuss (1958) definiu como modelo institucional-redistributivo de Estado de Bem-Estar. A assistência social, em especial, demonstra uma mudança bastante significativa em relação ao modelo anterior, pautado pela “cidadania regulada”, pois a assistência não exige contribuição prévia, tendo em vista o fato de que fazer parte da sociedade confere a cada pessoa o *status* de cidadão.

É no âmbito dos dois modelos descritos nos parágrafos acima que podemos encontrar características do PBF, pois o mesmo não exige contribuição para conceder o benefício, mas o faz sob a condicionalidade do merecimento, por meio da frequência escolar, acompanhamento da saúde de gestante e crianças e frequência nos serviços de assistência social para crianças e adolescentes em situação de risco. Para além desse aspecto, a focalização do Programa fere os princípios da universalidade, em que esta é importante, pois nem sempre é fácil

definir as causas da desproteção e quem pode ou não ser considerado vulnerável social e economicamente.

A configuração das políticas de transferência de renda explicitadas neste bloco nos direcionou para o reconhecimento de que as políticas sociais brasileiras estiveram e estão permeadas por uma espécie de universalização mediada, na qual até mesmo direitos básicos, como saúde e educação, são ofertados e regulados por condicionantes que garantem o acesso aos mesmos. Neste sentido, o próximo tópico se fez importante para observarmos a relação entre as PTR e a questão educacional brasileira.

### **1.8 – As dimensões da educação no PBF e a relação escola-família.**

O Programa Bolsa Família, a partir de suas condicionalidades, possibilita pensarmos em duas dimensões da educação. A primeira está atrelada à educação escolar dos filhos das famílias beneficiadas, em que há obrigatoriedade de inserção e permanência de crianças e adolescentes no sistema nacional de ensino. A segunda dimensão diz respeito à educação dos pais, no sentido de ensiná-los a como cuidar da formação educacional/escolar dos filhos, bem como a saúde dos mesmos. Assim, as Cartilhas, Guias e Manuais possuem discursos que visam ensinar aos destinatários que a manutenção da frequência escolar é uma boa forma de garantir educação para as crianças e adolescentes para que estes não passem pelas mesmas vulnerabilidades que as gerações anteriores.

Ambas as dimensões podem ser observadas no desenho do Programa, com a exigência de matrícula e permanência escolar, incentivo para que os pais participem de cursos profissionalizantes e nos materiais voltados aos beneficiários, a exemplo das publicações sobre educação financeira e preparações regionais saudáveis.

A educação das famílias, sobretudo das mulheres enquanto mães, para que eduquem seus filhos em *prol* do sucesso escolar dos mesmos é uma prática estudada nos EUA desde a década de 1960 e aplicada por programas compensatórios, tal qual a *parent education*, que tem a intenção de capacitar as

famílias com crianças em situação de risco emocional e social<sup>13</sup> (CARVALHO, 2000; SHAW, 2006). Neste sentido, Carvalho (2000) ressalta que desde 1982 a Associação Americana de Pesquisa Educacional (AERA) estuda, por meio do grupo de pesquisa Famílias como Educadoras, os processos sociais na família e as relações casa e escola capazes de apoiar a educação e o desenvolvimento infantis.

A preparação das famílias passa também pelo forte incentivo para que os pais acompanhem de forma mais próxima a vida e o desenvolvimento escolar das crianças. A formação discursiva envolta na defesa da família na escola passa por incentivar a participação na rotina desta instituição - como uma espécie de voluntariado - até o auxílio no momento da resolução dos deveres de casa.

Para Carvalho (2000), algumas das consequências da política de incentivo de estreitamento da relação família-escola é a reversão do projeto da escola pública moderna, a qual se sobrepõe à educação da família e da comunidade, ferindo assim a especificidade das instituições e da formação profissional do professor. Outra característica destacada pela autora é o apagamento da distinção entre educação formal e informal, reduzindo a educação à escolarização. A autora fala ainda que tal incentivo em aproximar cada vez mais as instituições família e escola acaba culpabilizando as mães por possíveis fracassos de seus filhos dentro de um contexto em que o número de famílias chefiadas por mulheres tem aumentado mais e mais. Mesmo que a atual política nacional de transferência de renda brasileira não se configure como um programa de preparação das famílias aos moldes das experiências estadunidenses é possível perceber a presença de uma política de incentivo da aproximação entre família e escola e de orientação das mesmas sobre as melhores formas de cuidar da educação e saúde de suas crianças e adolescentes no desenho do Bolsa Família.

No que tange à dimensão da educação escolar das crianças e adolescentes beneficiários, a condicionalidade de frequência escolar demonstra que para os formuladores do Bolsa Família a educação é uma importante porta de saída da pobreza intergeracional. Contudo é necessário ressaltar que o Programa não parece assumir a frequência escolar como um fim em si mesma, mas como um dos meios

---

<sup>13</sup>De acordo com Shaw (2006) esses programas variam de acordo com a orientação teórica do modelo de intervenção. Para maiores esclarecimentos do tema, consultar Shaw (2006). Disponível em: <http://www.encyclopedia-crianca.com/habilidades-parentais/segundo-especialistas/programas-de-capacitacao-parental-e-seu-impacto-no>. Acessado em: 01 de outubro de 2015.

pelo qual os indivíduos podem ter acesso de adquirir formação capaz de alcançar melhores condições de vida.

Na década de 1960, Pierre Bourdieu realizou estudos sobre o sistema educacional francês que se opuseram à visão de inspiração funcionalista de que a escolarização teria o papel fundamental de promover a construção de uma sociedade justa e livre das desigualdades econômicas e sociais. Nesse sentido, Bourdieu apresentou a escola e a educação sob uma perspectiva oposta à funcionalista, em que há forte relação entre origem social e desempenho escolar. De acordo com o filósofo francês, o sistema educacional reproduzia e legitimava a desigualdade social, prova disso foram as frustrações constatadas pelo autor de jovens das camadas médias e populares “[...] diante das falsas promessas do sistema de ensino [...]” (NOGUEIRA, C; NOGUEIRA, M; 2002, p. 17).

Para Bourdieu (2007), o volume de capital econômico não é suficiente para explicar as desigualdades de desempenho escolar de crianças advindas de classes sociais diferentes. O sucesso ou o insucesso escolar, além do capital econômico, estão atrelados às estratégias educativas, às estratégias de reprodução sociais e à transmissão doméstica do capital cultural. Uma leitura meramente economicista das funções da educação nos levariam a desconsiderar que:

[...] o rendimento escolar da ação escolar depende do capital cultural previamente investido pela família e que o rendimento econômico e social do certificado escolar depende do capital social – também herdado – que pode ser colocado a seu serviço. (BOURDIEU, 2007, p. 74)

Tendo em vista que a educação não é a única estratégia contra as desigualdades, o PBF deve ser observado a partir de suas ações conjuntas, tal como a transferência de renda, cuidados com a saúde de crianças e gestantes, atividades socioeducativas para os adolescentes e as famílias destinatárias, serviço de assistência social, entre outras.

A noção de capital social também foi utilizada para compreendermos em que bases se fundamentariam os objetivos relacionados à educação do PBF. O capital social é, para Bourdieu (2007), o conjunto de recursos aos quais se tem acesso a partir das relações com diferentes grupos. Essas relações se estabelecem por meio de trocas materiais e simbólicas construídas a partir de espaço físico (geográfico), espaço econômico e social. Assim, a extensão de redes de sociabilidade nas quais o

indivíduo é inserido ao longo da vida proporciona maior ou menor volume de capital social.

O capital social pode contribuir para a participação cívica desde que seja capaz de proporcionar a inserção dos indivíduos nas camadas de poder político, econômico e social. Pode proporcionar ainda maior mobilidade social a partir das redes de relações nas quais as pessoas são capazes de inserir-se. Neste sentido, a necessidade dos titulares do Cartão do Programa estar em diálogo com instituições e órgãos governamentais possibilitaria o maior contato com grupos para além da própria família ou vizinhança, entretanto, para que esse contato se configure como promotor de acesso ao capital social é preciso que os destinatários do Bolsa Famílias sejam empoderados política, econômica e socialmente<sup>14</sup>.

Em trabalho de Costa Ribeiro (2011), o autor destaca que, “[...] em conjunto, as variáveis recursos, características dos pais e o tipo de escola, determinam os níveis de desigualdades de oportunidades e de resultados educacionais” (p.77)<sup>15</sup>.

A trajetória educacional dos pais é uma das variáveis que exerce influência na possibilidade de sucesso ou insucesso escolar e profissional das gerações seguintes. Tomizaki (2013) indicou que nos casos em que os pais tiveram uma passagem de sucesso pelo ensino fundamental, médio, técnico ou universitário as chances de que as gerações posteriores buscassem manutenção ou aumento do *status* social e melhores salários que os pais foram maiores. No entanto, a própria autora demonstrou que os planos de sucesso de uma geração em relação à seguinte podem não se realizar, pois dependem também de fatores exteriores aos projetos da família. Um exemplo são as famílias que mesmo projetando, para os filhos, o acesso a condições sociais e econômicas melhores que as de gerações anteriores, não alcançam este intento devido a crises econômicas que assolam estados, países ou contextos ainda mais amplos.

As atividades socioeducativas para os pais ou responsáveis pelas crianças e adolescentes beneficiários seriam importantes para que a busca pela quebra do ciclo intergeracional da pobreza fosse efetiva. Entretanto, tais atividades precisam

---

<sup>14</sup> Para exemplos da extensão das redes de sociabilidade proporcionadas pelo PBF ler Pires (2012) e Cruz (2014).

<sup>15</sup> Desigualdades de oportunidades educacionais dizem respeito às chances desiguais no sucesso de cada transição educacional, representadas pela transição do ensino fundamental para o médio, deste para o universitário e a conclusão do ensino superior. Desigualdade de resultados educacionais diz respeito aos anos completos por cada indivíduo depois de terem ultrapassado ou não cada transição educacional.

estimular algo além de habilidades meramente mecânicas e acríticas, mas, sim, a aquisição de capital cultural desses indivíduos. Por capital cultural compreendemos os bens simbólicos, materiais e institucionais adquiridos pelos sujeitos ao longo da vida e por meio da família, da escola e de outras redes de sociabilidade (BOURDIEU, 2007)

No início da década de 1990, quando se discutia a proposta de criação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil, Camargo (1991) propôs que um dos graves problemas no enfrentamento da pobreza era a relação “pobreza hoje e pobreza no futuro”<sup>16</sup>.

A dicotomia entre nível de renda *per capita* brasileiro e o alto índice de miséria dava-se por cinco causas. A primeira delas é o fato de que a pobreza gera mecanismos de reprodução de si mesma; em seguida a deficiência do sistema de educação básica; a excessiva concentração de distribuição de terras; estrutura de incentivos fiscais e monetários que favoreciam os postos de trabalho ocupados por trabalhadores mais qualificados em detrimento dos menos qualificados e legislação trabalhista que incentivava a superexploração e relações de trabalho de curto prazo para trabalhadores pouco qualificados (CAMARGO, 1991).

Os elementos destacados no último parágrafo promoviam a manutenção da renda familiar baixa, aspecto que incentivava a inserção de crianças cada vez mais cedo no mercado de trabalho para que contribuíssem com o aumento da renda. Para Camargo (1991), elevar a renda familiar era fundamental para que a mesma pudesse manter seus filhos nas escolas tivesse maiores possibilidades de quebrar a transmissão das vulnerabilidades socioeconômicas entre as gerações.

A relação da educação escolar com a superação da pobreza esteve presente em outras políticas de transferência de renda brasileira e acabaram inspirando o formato do PBF. A seguir apresentamos algumas dessas políticas.

## **1.9 – Educação, família e estratégias de saída da pobreza**

No sítio virtual do MDS há espaços de informação destinados a questões voltadas a cada condicionalidade do PBF – educação, saúde e assistência social.

---

<sup>16</sup> No início dos anos 1990 havia uma dicotomia entre o nível de renda *per capita* e de pobreza dos brasileiros, enquanto o primeiro índice era bastante superior em relação a outros países considerados pobres quase a metade da população do país vivia na miséria (CAMARGO, 1991)

Em relação à educação, é exigida obrigatoriedade de que todas as crianças e adolescentes entre seis e quinze anos devam estar matriculados e com frequência mensal de 85% da carga horária, dez pontos superiores à exigência estipulada para a frequência escolar no ensino básico de acordo com a LDB/1996; entre os educandos em idade de dezesseis a dezessete anos a percentagem é de, no mínimo, 75%<sup>17</sup>. A obrigação que o pobre tem em frequentar a escola mais do que outros indivíduos é encarada nessa pesquisa como um tipo de “pedágio” que o beneficiário deve pagar para ser merecedor da renda do Programa, este aspecto será retomado no capítulo de análise das Cartilhas, Guias e Manuais.

A questão da permanência na escola é utilizada pelo governo federal, e por outras esferas de governo, como ferramenta para a saída e quebra do ciclo intergeracional da pobreza, ou seja, justifica-se que através da educação escolar há meios de adquirir melhores condições socioeconômicas, bem como o não retorno a situações de vulnerabilidade vivenciadas por outras gerações da família.

A busca pela interrupção do ciclo de pobreza está presente em discussões anteriores ao PBF, como exemplo, nas orientações de organismos internacionais para o combate da situação de vulnerabilidade das crianças. Neste sentido, ganha força a idéia de focalização, em que as políticas com ações voltadas principalmente às populações mais vulneráveis socioeconomicamente são largamente incentivadas por esses organismos.

Em trabalho de Carnoy (1996) para o UNICEF, a educação foi vista como promotora da cidadania, do desenvolvimento econômico e de um moral e psicológico mais elevado. É por estas razões que se justifica, segundo o autor, o investimento em educação básica de qualidade.

Para o desenvolvimento infantil, Carnoy (1992) demonstrou que este se realiza plenamente quando os pais obtiveram uma educação básica de qualidade, com destaque para o papel da mulher, como mãe, no processo do desenvolvimento dos filhos. Tais proposições explicitam que, naquele momento, o organismo internacional para o qual o autor escreveu concebia a educação como uma espécie de “tábua de salvação” para os males sociais, em que a família, principalmente a mulher como mãe, é um agente central para o sucesso educacional das crianças.

---

<sup>17</sup>Na LDB/1961 a frequência escolar mínima para o Ensino Médio era de 75%, não sendo estipulada percentagem de frequência para o Ensino Primário. Essa percentagem foi mantida pela LDB/1996 em todas as fases do Ensino Básico.



Na década seguinte ao trabalho de Carnoy (1996); Campos, R, F e Campos, R (2008) escreveram sobre as instruções de organismos internacionais para superação da pobreza por meio do processo da educação infantil. A Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI) não deixava claro quais as responsabilidades dos Estados na garantia de uma educação de qualidade, mas há destaque na preparação das famílias para educarem suas crianças. Dessa forma:

[...] se, por um lado, há um acento no direito das crianças à educação, por outro, transfere-se para a família e a comunidade a responsabilidade de sua execução. Trata-se de oportunizar, incentivar, desenvolver estratégias que capacitem os pais a criar seus filhos, não de qualquer modo, mas do modo “certo”, isto é, desenvolvendo “toda” a potencialidade da criança. (CAMPOS, R; CAMPOAS, R, F; 2008, p. 248)

Sendo assim, as propostas da UNICEF e da OEI confluem no sentido de que ambas mantêm uma forte responsabilização da família do que se considera como certo ou errado no processo de educação de crianças e adolescentes.

No intento de compreender a relação da educação com políticas públicas voltadas a orientação das famílias a como instruir seus dependentes podemos citar como exemplo o estudo de Carin Klein (2012) sobre o programa Primeira Infância Melhor (PIM). A autora destaca que este programa visa construir espaços de veiculação e articulação de estratégias socioeducativas<sup>18</sup>. Isso ocorre através da elaboração e divulgação de manuais e guias, por meio de capacitações, visitas domiciliares e reuniões grupais comunitárias. Esse processo pedagógico de ensinar as famílias também é perceptível no PBF, em que este utiliza Cartilhas para orientar os beneficiários sobre as condicionalidades e vincula o recebimento da renda à frequência escolar

As obrigatoriedades ligadas à promoção da saúde e educação fazem parte de formas de saber que visam ensinar as famílias qual a melhor maneira de cuidar de seus filhos (Klein, 2012), ou seja, condicionar o recebimento da transferência de renda aos cuidados com saúde e educação de crianças e adolescentes faz parte de uma estratégia que busca educar sobre quais os caminhos mais adequados para zelar do bem estar dos mesmos.

---

<sup>18</sup>O PIM foi lançado em 2003 pelo então governador do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto. O principal objetivo deste Programa era orientar as famílias e gestantes no sentido de que as mesmas promovessem o desenvolvimento das crianças em sua totalidade.

Outra política pública que demonstra a importância dada à família como instrumento de promoção para a saída da pobreza é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes e Jovens (Projovem Adolescente), que atende indivíduos de quinze a dezessete anos de idade.

O objetivo deste Serviço é, de acordo com definição do MDS, “o fortalecimento da convivência familiar e comunitária, o retorno dos adolescentes à escola e sua permanência no sistema de ensino”. As ações voltadas ao público alvo visam desenvolver habilidades gerais dos jovens, tais como capacidade comunicativa e inclusão digital a fim de orientá-los na escolha profissional consciente, prevenindo o trabalho precoce. Os orientadores sociais e profissionais de nível superior que acompanham e supervisionam os beneficiários são integrantes dos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) e tem ainda a função de atender às famílias dos jovens por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)<sup>19</sup>.

O Projovem Adolescente, mesmo orientando a inserção dos jovens beneficiados pelo PBF no mercado de trabalho não deixa de voltar-se à família e, como dito anteriormente, faz isso através do PAIF, tendo em vista que este busca possibilitar a superação de situações de fragilidade social através da prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários; promover aquisições sociais e materiais às famílias; possibilitar o acesso a benefícios como os de PTR e serviços sócio-assistenciais; promover o acesso aos direitos do cidadão e oferecer acesso a espaços coletivos de escuta e troca de experiências familiares entre aquelas com indivíduos que necessitam de cuidados<sup>20</sup>.

As experiências citadas acima demonstraram a tendência das políticas públicas, tanto em nível federal quanto estadual, de elencar a família como elemento essencial na busca pelo fim do ciclo intergeracional da pobreza e o papel que a educação assume nesse sentido. Não negligenciamos aqui a influência da família nos processos de formação das novas gerações e sua importância para que programas de garantia de renda mínima alcancem seus objetivos, entretanto, esta

---

<sup>19</sup>Disponível em: [www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/projovem) Acesso em: 25 de novembro de 2014.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif/servico-de-protecao-e-atendimento-integral-a-familia-paif> Acesso em: 25 de novembro de 2014.

instituição não pode ser desvinculada de aspectos econômicos e sociais mais amplos que fazem parte da manutenção das desigualdades. Neste sentido, a frequência escolar não é suficiente para promover a superação da pobreza se os mecanismos que promovem as desigualdades de oportunidade e de rendimento educacionais se mantiverem como parte integrante do sistema educacional brasileiro.

## Capítulo 2

### **Ideologia e Silenciamentos: pressupostos de análise das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF.**

#### **2.1 – Introdução**

Neste capítulo apresentamos os procedimentos teórico/metodológicos que orientaram as análises das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF. Os materiais analisados nesta pesquisa foram publicados pela SENARC/MDS. A SENARC é responsável pelo Programa Bolsa Família e é subdividida em quatro departamentos: Departamento do Cadastro Único; Departamento de Benefícios; Departamento de Condicionalidades e Departamento de Operação<sup>21</sup>.

As publicações visam ensinar quais as atribuições do Estado e dos beneficiários em relação ao Programa, tais como a garantia da oferta a direitos básicos por parte das três esferas de governo e o cumprimento de condicionalidades por parte dos destinatários. Em se tratando de materiais desenvolvidos a partir de uma política pública; atrelada a uma determinada agenda pública; a um contexto político, social, cultural e econômico é possível fazer uma análise dessas publicações a partir da noção de discurso. As análises das Cartilhas, Guias e Manuais, cuja descrição específica será feita no próximo capítulo, tem a intenção de compreender o que foi dito e os silenciamentos dos mesmos sobre pobreza e educação a partir da materialidade da língua e da materialidade da história.

Dividimos essa sessão em três momentos. No primeiro, trabalhamos os primeiros usos do termo ideologia a partir das reflexões feitas por Barros (2001), Chaui (2001) e Freitag (2005).

No mesmo bloco, discutimos a resignificação de ideologia pela Análise de Discurso (AD) de linha francesa e como tal resignificação foi importante para o

---

<sup>21</sup> A SENARC é uma Secretaria ligada ao MDS que tem a função de implementar a Política Nacional de Renda e Cidadania que promove a transferência de renda a famílias pobres e extremamente pobres; gerir as iniciativas de transferência de renda condicionados, Bolsa Família e Cadastro Único e articular as ações, políticas e programas de transferência de renda realizados pelas três esferas de governo e sociedade civil. (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/estrutura/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania>. Acesso em: 25/02/2015).

reconhecimento da materialidade da língua, da história e da ideologia a partir da tríade língua-discurso-ideologia, na qual esta última não é colocada como algo negativo, mas como condição para a existência do sujeito. Nessa seção tem destaque ainda a importância do chamado “esquecimento”. O “esquecimento” promove a sensação de que as coisas sempre foram ditas da mesma forma, ou seja, de que há uma naturalidade em dizer desta e não de outra maneira. O objetivo de uma pesquisa que observa seu objeto de estudo a partir do discurso deve ser o de buscar a desnaturalização dos mesmos e é com esta inspiração que realizamos as análises das Cartilhas e Guias e Manuais selecionados.

Tendo em vista que utilizamos alguns pressupostos da AD francesa para a realização dessa pesquisa, na terceira parte desse capítulo indicamos o que é o discurso de acordo com essa perspectiva teórico-metodológica.

## **2.2 – Ideologia e seus resignificados**

Definir ideologia não é tarefa simples ou livre de contradições. De acordo com Barros (2001), o filósofo político Destutt de Tracy, em “Elementos de Ideologia” (1801), foi o primeiro a utilizar o termo. Na obra, ideologia foi atrelada às ciências naturais, em que as ideias seriam o resultado da interação entre o organismo vivo e o meio ambiente. Para o autor as faculdades intelectuais do homem, dos seus principais fenômenos e suas circunstâncias mais notáveis eram elementos constitutivos da ideologia.

Posteriormente o termo adquiriu conotação pejorativa com Napoleão Bonaparte. Em discurso proferido no ano de 1812, o imperador e general francês acusou Destutt de Tracy e outros professores da disciplina de Moral e Política do *Institut de France* “de fazer ideologia, no sentido de especulação abstrata, falsa e irresponsável” (Wolkener, 1995, p. 93). Neste sentido, ideologia se refere apenas ao que vem do plano das ideias, ou seja, referente ao que não é real.

De acordo com Bobbio (1998), Marx confere, em “Ideologia Alemã” (1845), seu “significado forte”, como falsa consciência das relações de domínio de classe, ou seja, a ideologia é uma crença falsa, na qual os dominados percebem o mundo pelos olhos da classe dominante.

A ideologia é a difusão, para toda a sociedade, das ideias e dos valores da classe dominante a fim de que essas mesmas ideias e valores pareçam ser universais e aceitas como universais por todas as classes sociais. Nesse sentido, a filósofa Marilena Chaui diz que:

[...] o trabalho específico do discurso ideológico: realizar a lógica do poder fazendo com que as divisões e as diferenças apareçam como simples diversidade das condições de vida de cada um, e a multiplicidade de instituições, longe de ser percebida como pluralidade conflituosa, apareça como um conjunto de esferas identificadas umas às outras, harmoniosa e funcionalmente entrelaçadas, condição para que um poder unitário se exerça sobre a totalidade social e apareça, portanto, dotado da aura da universalidade, que não teria se fosse obrigado a admitir realmente a divisão efetiva da sociedade de classes (2001, p. 21)

Para pensar na Ideologia enquanto pressuposto da AD de linha francesa é importante termos em mente as discussões que Althusser a respeito da mesma. Para o filósofo francês; as lutas de classes são conflitos ideológicos e a classe dominante exerce o poder por meio dos Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE), tais como Igreja, família, escola, etc.

Em suas reflexões sobre a estrutura e o funcionamento da ideologia, Althusser (1970) apresentou três teses que descrevemos a seguir.

Em primeiro lugar, na tese “A ideologia representa a relação imaginária dos indivíduos com suas condições reais de existência”. Althusser (1970) rejeita a visão de que ideologia é apreensão invertida da realidade e que para compreender o mundo de forma real basta interpretar tal inversão e resgatar então o conteúdo verdadeiro das coisas (Barros, 2001). Nas palavras de Althusser: “[...] não são as condições de existência reais, o seu mundo real, que ‘os homens’ ‘se representam’ na ideologia, mas é a relação dos homens com estas condições de existência que lhes é representada na ideologia” (ALTHUSSER, 1970, p. 81).

Na segunda tese, intitulada “A ideologia tem uma existência material”, o autor demonstra que a ideologia existe a partir de aparelhos ideológicos, tais como família, religião, escola, etc; a ideologia prescinde assim de relações sociais e dos homens com a natureza. Para o filósofo: “[...] uma ideologia existe sempre num aparelho e na sua prática ou suas práticas. Esta existência é material” (ALTHUSSER, 1970, p. 84).

Por fim, a terceira tese é de que a ideologia interpela os indivíduos em sujeitos, ou seja, é na relação com o Outro, nas ações do cotidiano, na prática de

dar nomes às coisas e pessoas, entre outros aspectos que nos tornamos sujeitos. Dessa forma, não existe sujeito sem ideologia e, tampouco, ideologia sem sujeito. Nas palavras de Althusser:

[...] a categoria de sujeito é constitutiva de toda a ideologia, mas ao mesmo tempo e imediatamente acrescentamos que a categoria de sujeito só é constitutiva de toda a ideologia, na medida em que toda ideologia tem por função (que a define) 'constituir' os indivíduos concretos em sujeitos (1970, p. 94).

A ideologia está, vinculada umbilicalmente ao Estado e a dominação, como dito anteriormente, exercida por seus Aparelhos Ideológicos. A respeito dessa discussão teórica de Althusser, Freitag (2005) destaca algumas lacunas que devem ser preenchidas, tais como as condições históricas e estruturais que permitiram a formação dos AIE, em especial a escola como mecanismo de reprodução material e social das relações de produção capitalista. Outro ponto que não foi discutido na análise althusseriana é acerca da gênese da “sobredeterminação em que a escola assume um papel fundamental na manutenção e reprodução das falsas consciências e, com isso, das relações materiais e sociais de produção” (FREITAG, 2005, p. 65).

Por fim, a última lacuna destacada por Freitag (2005) é a ausência de uma estratégia que permita à educação superar o papel de instrumento para a manutenção do *status quo*. Para a autora essa superação seria alcançada por uma teoria da educação realmente dialética que mostre meios para a realização de uma educação emancipatória.

De acordo com Freitag (2005), foi Gramsci quem conferiu à escola e outras instituições da sociedade civil o papel de instrumentos para a superação das ideologias que mantêm a dominação de classes. Mesmo que não tenha se preocupado especificamente com a escola o autor contribuiu para pensar a questão da educação e voltar sobre a mesma um enfoque emancipatório.

Ao reconhecer que todas as classes produzem ideologia, Gramsci propôs que os oprimidos podem, através da consciência da opressão, lançar no âmbito da sociedade civil sua contra ideologia. A conscientização das classes dominadas e a defesa da contra ideologia levam à criação de uma contra-hegemonia e nova visão de mundo, em que a transformação ocorre através das próprias instituições privadas

(que nos termos de Althusser são AIE), como a escola (ALVES, 2012; FREITAG, 2005).

A categoria hegemonia é central para o trabalho de Gramsci; nas palavras de Eagleton (1997) o termo enriquece a noção de ideologia e confere a este um corpo material e um conteúdo político, na qual a mesma passa de um sistema de idéias para algo atrelado à prática social da vida humana. Dessa forma, abrange as “[...] dimensões inconscientes, inarticuladas da experiência social, além do funcionamento de instituições formais” (EAGLETON, 1997, p. 107) <sup>22</sup>.

O poder hegemônico pode ser conquistado por dois meios, o da coerção, que cabe ao Estado por deter o monopólio da violência física; e o do consentimento, conquistado com auxílio de dispositivos hegemônicos, tais como escola, família, meios de comunicação, etc; que auxiliam o estabelecimento de “[...] liderança moral, política e intelectual na vida social, difundindo sua própria ‘visão de mundo’ pelo tecido da sociedade como um todo, igualando, assim, o próprio interesse com o da sociedade em geral” (EAGLETON, 1997, p. 108).

Apesar das divergências teóricas entre Gramsci e Althusser, este último foi considerado nesta pesquisa por ter contribuído em grande medida para as reflexões acerca da materialidade de ideologia e pela convergência de ambos em dois pontos fundamentais: sobre a ideologia como elemento de coesão social e sua capacidade organizativa da sociedade.

Em “Cultura e Democracia”, Chauí (2001) fez uma discussão importante para essa pesquisa ao definir aquilo que caracteriza como “ideologia da competência”. Esse conceito diz respeito ao sentido que o termo ideologia assumiu com o advento da tecnociência e do fordismo<sup>23</sup>. Por essa concepção entende-se algo que procura ocultar a divisão social das classes afirmando que essa divisão se realiza entre os competentes e os incompetentes, em que os primeiros são os especialistas detentores dos conhecimentos científicos e tecnológicos e os incompetentes aqueles que executam as tarefas comandadas pelos especialistas.

A “ideologia da competência” promove então a competência privatizada, em que o objetivo é ensinar a cada pessoa sobre como se relacionar com o mundo e

---

<sup>22</sup>De acordo com Eagleton (1997), Gramsci se refere à hegemonia para designar a maneira como um poder governante conquista o consentimento dos subjugados a seu domínio.

<sup>23</sup> Para Chauí (2001), *tecnociências* e refere à articulação e interconexão entre técnica e ciência no sentido de que ambas se tornam inseparáveis e com os mesmos objetivos além de que a técnica acaba, em certa medida, comandando as pesquisas científicas.



com os outros. Podemos encontrar exemplos que indicam a presença da “ideologia da competência” nas Cartilhas, Guias e Manuais, elaborados e/ou validados por especialistas ligados a um órgão reconhecido e especializado do governo. Ao tratar de questões sobre desenvolvimento social, renda e cidadania, visam ensinar aos beneficiários qual a melhor forma de cuidar da educação e saúde dos filhos; sobre como cuidar do próprio dinheiro; como se relacionar com a Assistência Social e qual a melhor maneira de se alimentar a fim de que os destinatários do PBF tenham melhores condições para saírem da pobreza e extrema pobreza.

Não existe discurso sem sujeito e o indivíduo é interpelado em sujeito pela ideologia (BARROS, 2001). É no discurso que estão presentes a língua e a ideologia e é por meio do mesmo que é possível compreender como a língua produz sentidos por/para os sujeitos (ORLANDI, 2013).

Um conceito chave para a compreensão de ideologia na AD é o “esquecimento”. Para que o indivíduo se constitua em sujeito e para que este interprete os sentidos das coisas é necessário que tais sentidos pareçam sempre ter existido. Sendo assim, o trabalho da interpretação aparece como nulo, pois a ideologia promove a naturalização do dito (BARROS, 2001; ORLANDI, 2013).

De acordo com Orlandi (2013), há duas formas específicas de “esquecimento” que atuam na constituição dos sentidos. O “esquecimento” número um é chamado de ideológico e ocorre pelo fato de os sujeitos serem interpelados pela ideologia. No esquecimento ideológico o sujeito tem a sensação de ser o primeiro a dizer algo quando na verdade está retomando sentidos pré-existentes:

Na realidade, embora se realizem em nós, os sentidos apenas se representam como originando-se em nós: eles são determinados pela maneira como nos inscrevemos na língua e na história e é por isto que significam e não pela nossa vontade (ORLANDI, 2013, p. 35)

A segunda forma específica de “esquecimento” é da ordem da enunciação, em que se fala sempre uma coisa e não outra e não se tem total consciência de que havia outras formas de serem ditas; a esta sensação de não haver outra maneira de dizer algo dá-se o nome de ilusão referencial. Entretanto, o esquecimento é parcial, pois, muitas vezes, se buscam outras palavras que expliquem melhor algo que se pretendia expressar (ORLANDI, 2013).

A ideologia é assim o mecanismo de naturalização da relação do histórico com o simbólico apagando a materialidade da linguagem e da história. Este

movimento promove a sensação de que as determinações históricas são naturais e imutáveis; ideologia é então o mecanismo que produz “evidências, colocando o homem na relação imaginária com suas condições materiais de existência” (ORLANDI, 2013).

Para Pêcheux (1997), a ideologia é o que, através do esquecimento, permite que se reconheçam os sentidos das coisas. Como exemplo, fornece evidências suficientes para que as pessoas saibam, dentro de um determinado contexto sócio-histórico, cultural e político, o que é um aluno, uma família, uma escola, etc.

A principal diferença entre as primeiras utilizações de ideologia e a resignificação feita pela AD é que neste caso a ilusão criada não se dá na direção de uma inversão da realidade ou da não existência desta, mas é aquilo que permite que as coisas, através dos esquecimentos, tenham sentido. Para Orlandi (2013), “[...] o trabalho ideológico é um trabalho da memória e do esquecimento, pois é só quando passa para o anonimato que o dizer produz seu efeito de literalidade, a impressão de sentido-lá”.

Os não ditos também fazem parte da resignificação de ideologia pela AD. O dizer tem relação com o não dizer e comporta pressupostos e subentendidos. O silêncio é outra forma de não dizer e faz com que os ditos signifiquem. Existem duas formas de silêncio, quais sejam: o fundador, responsável pela significação dos dizeres e o silenciamento ou política do silêncio. Este é composto pelo silêncio constitutivo, em que para dizer alguma coisa é preciso que não se diga outras e o silêncio local, referindo-se à interdição do dizer, por exemplo, a censura e a repressão (ORLANDI, 2013).

A esse respeito é importante evidenciar que:

*[...] a relação dito/não-dito pode ser contextualizada sócio-historicamente, em particular em relação ao ‘poder-dizer’ [...] é o não dito necessariamente excluído [...] O silêncio trabalha assim os limites das formações discursivas, determinando conseqüentemente os limites do dizer (ORLANDI, 1995, p. 76).*

O não poder-dizer diz está vinculado, entre outros aspectos, à tipologia da qual as publicações do Programa fazem parte, qual seja: Injuntiva. Esta é composta por textos com informações e procedimentos a fim de esclarecer como realizar determinadas atividades para obter resultado prático. O interesse em fazer com que os leitores realizem certas ações é feito por meio de enunciados que se valem da

utilização de verbos no imperativo ou perguntas e expressões na direção de garantir o cumprimento dos comportamentos que o material busca instruir ou orientar, tendo em vista que o leitor/ouvinte é encarado “[...] como aquele que pode tomar uma decisão ou realizar algo” (FERREIRA & VIEIRA, p. 63, 2013). Esse tipo é comumente encontrado em cartazes, folhetos, livretos, cartilhas, livros e guias e

Suas principais características são:

A - predomínio de sequências imperativas: Faça, coloque, compre, etc.

B - uso de formas de ordenação e esquematização: numeração dos passos a serem seguidos, roteiros, etc.

C - Frases curtas e precisas.

D - Partículas temporais para ordenar a sequência das ações: em primeiro lugar, depois, finalmente, etc.

E - Uso de imagens, gráficos e ilustrações como complemento da informação textual (FERREIRA & VEIEIRA, 2013, p. 72 – 73)

Este trabalho utilizará apenas a noção de silenciamento, que produz um intercâmbio entre o que não foi dito e aquilo que não pode ser dito. Um exemplo está presente no não-dito sobre a relação conflituosa entre família-escola. Veremos no quarto capítulo que os materiais voltados aos beneficiários do PBF dizem para os pais visitarem a escola dos filhos, conversarem e pedir orientação para os professores, participarem das reuniões, lerem os bilhetes e avisos da escola, entre outros. O que essas orientações silenciam são as dificuldades que pais com jornadas cansativas de trabalho têm em participar de reuniões e, tampouco, sobre o analfabetismo de alguns pais, além vergonha que pode existir em solicitar que outras pessoas leiam os bilhetes enviados pelos professores ou pela escola.

### **2.3 – Discurso**

A noção de discurso é oposta ao esquema linear da comunicação, em que há uma estrutura que segue sempre a direção do emissor que transmite uma mensagem (informação) ao receptor. A mensagem é formulada em um código que se refere a algum elemento da realidade (referente). Assim, não existe um esquema mecânico de transmissão de informações, mas emissor e receptor estabelecem ao mesmo tempo o processo de significação, em que sujeitos e sentidos são afetados pela língua (ORLANDI, 2013)

A concepção de que o discurso está atrelado aos sujeitos e à ideologia contrapõe-se também a alguns fundamentos da chamada Linguística Estrutural que

tem como um de seus principais expoentes o filósofo suíço Ferdinand de Saussure. Para essa corrente teórica que, segundo Dosse (1993), nasce com a publicação de *Cours de linguistique Générale* (Curso de Linguística Geral), a linguagem é um sistema sincrônico, estático. Nesse sentido, não importa o estudo das mudanças dos signos através da história, mas, sim, entender a linguagem como um sistema em funcionamento num dado momento (DOSSE, 1993). Em oposição, para a AD é imprescindível considerar a história para interpretar os sentidos dos discursos.

De acordo com Dosse (1993), outra inflexão do estruturalismo saussuriano está presente no fechamento da língua em si mesma. A língua é vista como um sistema que segue sua própria ordem e que estabelece a relação significante (imagem acústica) e significado (conceito), desconsiderando o referente. Esse fundamento define a língua como um fato social, ou seja, é exterior ao indivíduo, coercitiva e geral e permitiu sua compreensão num campo de saber específico, a lingüística, com profunda interferência em outras áreas do conhecimento, tal como a antropologia estrutural de Lévi-Strauss.

No estruturalismo a língua é dissociada da fala e essa oposição encobre a distinção entre o social e o individual, entre o concreto e o abstrato, o contingente e o necessário (DOSSE, 1993). Dessa forma, desconsidera-se o sujeito da fala. Posicionamento diverso tem a AD, em que o sujeito é parte constituinte do discurso e para a análise deste é preciso considerar aspectos como: quem fala, de que lugar e de que posição fala.

O discurso não pode ser confundido com “fala” evitando assim dar continuidade à dicotomia entre língua e fala. A AD relaciona assim, língua e discurso, no sentido de que aquela é condição de possibilidade deste e não há regras que organizem essa relação, pois não existe separação entre língua e discurso (ORLANDI, 2013).

Para compreender melhor o sentido de discurso é importante retomar a função de ideologia; esta visa mascarar a materialidade do sentido das palavras e dos enunciados por meio da sensação de transparência da linguagem promovendo da impressão de que o dito é algo autoral e natural. Entretanto, a linguagem, os sentidos e os sujeitos não são transparentes, pois tem sua materialidade e são constituídos da relação entre língua, história e ideologia (ORLANDI, 2013).

Tendo em vista a importância da ideologia para a prática política que sustenta a sociedade de classes, colocando cada indivíduo em seu lugar, não é possível tornar estanques linguagem e ideologia, como se uma fosse construída apesar da outra, mas ambas possuem inter-relação, em que a linguagem não é transparente e desinteressada e está vinculada às condições de produção do discurso.

Quanto às condições de produção do discurso, Orlandi (2013) se atem aos fatores que as compõe, tais como relação de sentido, antecipação, relações de força e formação imaginária. Por relação de sentido compreendemos que não há discurso inédito e final, pois todo discurso está relacionado a outros que foram construídos ou que serão ditos futuramente. Este aspecto é importante para o trabalho de análise das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF, pois os materiais foram elaborados a partir de dizeres anteriores e pertinentes aos objetivos do que se pretendia alcançar com essas publicações. Podemos tomar como exemplo um trecho da Cartilha “Bolsa Família: Agenda de compromissos da família” (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, MDS) que diz: “O Governo Federal criou o Programa Bolsa Família para apoiar as famílias mais pobres a garantir o direito à alimentação” (2006, p. 06).

Na frase acima podemos apreender que no momento em questão, o ano de 2006, o Bolsa Família tinha a concepção de que a pobreza era concebida como pouco acesso a alimentos e/ou má qualidade de alimentação. Tal concepção estava de acordo com a criação, no mesmo ano, da Lei Orgânica de Segurança Alimentar (LOSAN) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar (Sisan), regulamentado em 2010. A LOSAN passou a responsabilizar o poder público por garantir o acesso e a qualidade alimentar a todas as pessoas, incluindo assim a alimentação como um direito social.

Para além do vínculo explícito entre pobreza e baixo acesso ou má qualidade de alimentação das famílias o trecho, ao usar a expressão “O Governo criou”, não diz sobre programas e discussões anteriores que competiram para a formulação do PBF. Quando do lançamento do Programa a então secretária-executiva do Bolsa Família, Ana Fonseca, discursou sobre o processo que culminou com essa PTR:

O que eu quero dizer é que, com a criação do Bolsa Família, nós não estamos partindo do zero. Reconhecendo os resultados dessas experiências, estamos dando um passo adiante inaugurando, instaurando um novo marco na política social do Brasil (Fonseca, 2003, s/p)

Outra característica de discurso é o mecanismo da antecipação, este faz com que o sujeito se coloque no lugar de seu interlocutor, visto como adversário em potencial, antecipando o efeito que irá causar no outro. O elemento antecipação é relevante na análise dos materiais voltados aos beneficiários do PBF, pois reconhecemos que os responsáveis por elaborar e por validar as publicações o fazem com intuito de que as Cartilhas, Guias e Manuais produzam determinados efeitos nesses mesmos beneficiários. Entretanto, cabe ressaltar que por não ter um começo absoluto, tampouco, um ponto final e que os dizeres estão sempre relacionados a outros existe uma imprevisibilidade de como os discursos serão interpretados (ORLANDI, 2003).

Em: “Cumprir esses compromissos faz parte das regras para permanecer no Programa”(MDS, 2006, p. 17) há intenção de que o interlocutor compreenda que o não cumprimento das regras pode resultar em seu desligamento do Bolsa Família e, conseqüentemente, o cancelamento do benefício, portanto, a frase promove a noção de responsabilidade ocasionada por meio das obrigatoriedades. Entretanto, essa antecipação nem sempre se realiza de forma mecânica e calculada, fazendo parte do processo dos esquecimentos que constituem os dizeres; nem sempre pensamos antecipadamente que nossas falas produziram determinados efeitos, caracterizando, como dito no parágrafo acima, a imprevisibilidade do discurso.

No que tange às relações de força como elemento constitutivo das condições de produção tem destaque o lugar que os sujeitos ocupam, como ocupamos diversos lugares os dizeres também são variados, como o lugar de professor, de pai, etc (ORLANDI, 2013).

É preciso diferenciar lugar e posição, pois, no discurso, o aspecto mais relevante não é o lugar físico que os sujeitos ocupam, mas sim a imagem que é projetada aos demais indivíduos. Um exemplo do que pretendemos dizer está na constituição do discurso de professor, em que o elemento principal não é o lugar empírico de professor, mas a posição de sabedoria que lhe é atribuída e faz com que suas palavras sejam encaradas como verdades. Dessa forma, é pelo imaginário que constituímos e reconhecemos as posições se tornando o (imaginário) elemento de suma importância para o dizer e está atrelado às relações sociais que se estabelecem ao longo da história através de relações de poder.

Na AD é preciso que o analista reconheça “[...] a imagem que o locutor faz da imagem que seu interlocutor faz dele, a imagem que o interlocutor faz da imagem que ele faz do objeto do discurso e assim por diante” (ORLANDI, 2013, p.40). Um exemplo de como a imagem da mulher aparece nas Cartilhas, Guias e Manuais está presente na seguinte frase da publicação “Programa Bolsa Família: Agenda da Família” (2009): “[...] O Bolsa Família incentiva... a melhoria da saúde das crianças, das mulheres grávidas e mães que estão amamentando” (MDS, p. 06). Mesmo com o *empoderamento* conquistado pelas mulheres após o ingresso no Programa, que será discutido no quarto capítulo, notamos que as mesmas ainda têm sua imagem vinculada ao papel de mãe.

Por formação discursiva, Orlandi (2013) compreende tudo o que pode e deve ser dito num determinado contexto sócio-histórico. O reconhecimento deste conceito é importante, pois nos remete ao fato de que as palavras não tem sentido em si, mas sim a partir do que se estabeleceu sócio-historicamente que elas podem e devem significar. As formações discursivas são heterogenias e contraditórias, podendo ser encontradas várias formações discursivas numa sociedade, isso possibilita que uma mesma palavra possa ter significados diferentes (ORLANDI, 2013).

O processo de busca das Cartilhas, Guias e Manuais voltados aos beneficiários e as informações referentes a essas publicações foram importantes para termos a dimensão do material, dos limites da análise e da forma como deveria ser analisado. No capítulo seguinte apresentamos o *corpus* da pesquisa, como foi o acesso aos documentos e de que maneira os definimos.

## Capítulo 3

### Descrição dos materiais selecionados, questões de pesquisa e procedimentos de análise

#### 3.1 – Descrição do *Corpus* da pesquisa

Desde sua criação, em 2003, o Programa Bolsa Família vem promovendo algumas mudanças em áreas como economia, educação e saúde. Sem ter a pretensão de esgotar as discussões sobre os efeitos do Programa, selecionamos alguns estudos que apresentam alguns resultados. No que tange à economia podemos citar a pesquisa de Monteiro Vaz, Neri e Souza (2013) publicada pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) sobre os efeitos macroeconômicos do PBF que revela o impacto desta Política de Transferência de Renda (PTR) no sentido de que a cada R\$ 1,00 investido no Programa significa o estímulo de R\$ 1,78 para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e aumento de R\$ 2,40 na renda final das famílias. Dessa forma, o estudo apontou o papel positivo para dinâmica macroeconômica e para a redução da pobreza e desigualdade de renda.

Na educação, uma pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011) demonstrou que a frequência escolar de crianças e adolescentes nas idades entre 6 e 16 anos era de 94,6% e caso o Programa não existisse essa percentagem seria de 91,6%; o trabalho realizado pelo INEP demonstrou ainda que esse aumento de três pontos percentuais significa a redução de 36% de crianças fora da escola, o que é um resultado importante (Boletim de Estudos Educacionais do INEP, 2011).

Craveiro e Ximenes (2013), indicaram que apesar da diminuição das desigualdades educacionais e do aumento da inclusão educacional ainda é grande a diferença na trajetória escolar entre ricos e pobres. As autoras mostram então alguns desafios que devem ser cumpridos para que a condicionalidade de educação escolar não seja apenas mais uma obrigatoriedade estanque em si mesma. Esses desafios são:



1 - Adequar as propostas curriculares para que essas atendam às necessidades e interesse dos educandos e suas famílias; bem como é preciso estender o diálogo entre escola, sociedade e Estado.

2 - Articular as políticas públicas nas três esferas de governo condições favoráveis nos territórios e escolas onde se concentram os estudantes beneficiários do Programa; para tanto é preciso preparar os profissionais de educação e gestores do Bolsa Família no sentido de atender às necessidades desses sujeitos.

3 - Entender que é preciso dar atenção especial às famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, pois a baixa escolaridade gera dificuldade para que essas famílias priorizem a educação escolar e a exigência da frequência escolar pode ocasionar cobranças e frustrações.

4 – Atender à diversidade e pluralidade de culturas, gêneros, classe social, etc “(...) situada na diversidade em movimento, no processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, fundamentada no princípio emancipador” (CRAVEIRO E XIMENES, 2013, p. 122)

5 – Criar iniciativas que aprofundem a ação do PBF junto a outras políticas públicas, tais como: Programa Mais Educação (PME), Brasil Alfabetizado, Programa Saúde na Escola, entre outras.

Na área da saúde um estudo coordenado por Rasella (2013) e divulgado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) mostrou que o Programa promoveu a redução da mortalidade infantil em 19,4% entre os anos de 2004 e 2009. Outro aspecto indicado na pesquisa foi a diminuição das mortes relacionadas à pobreza, como a desnutrição que teve queda de 58%<sup>24</sup>.

Para além dos aspectos citados acima, as pesquisas anteriores sobre o PBF realizadas por mim, a partir da concepção dos beneficiários, promoveram o interesse em compreender outras perspectivas que envolvem essa política pública e que não estivessem voltadas para os beneficiários, mas sobre quais os discursos utilizados para que os mesmos sejam incentivados a se comprometer com as condicionalidades, que foram descritas no primeiro capítulo deste trabalho<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup>Disponível em: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/agosto/onu-cita-impacto-do-bolsa-familia-na-reducao-da-mortalidade-infantil-no-brasil>. Acessado em: 25/02/2015.

<sup>25</sup> Essas pesquisas foram realizadas pelo orientador deste trabalho, Prof. Dr. André Pires, e pela pós graduanda responsável pelo mesmo durante os anos de 2009 e 2012 em projetos de iniciação científica pela Universidade Católica de Campinas.

Desde o lançamento do PBF os órgãos gestores dessa PTR em nível Federal, o MDS e a SENARC, se preocuparam em publicar materiais contendo as condicionalidades, quem é o público alvo, valores de benefício, entre outros. Além de se configurarem como objetos de divulgação do Programa, essas publicações também indicam a necessidade de ensinar aos beneficiários a como lidar com um Programa que os coloca frente a direitos e deveres até então desconhecidos para muitas pessoas, como por exemplo o acesso e, ao mesmo tempo, obrigação de estar em contato com a Assistência Social do próprio bairro ou cidade, da posse de documentação de todos os membros da família, da vacinação de crianças menores de sete anos de idade, da educação escolar<sup>26</sup>.

As publicações foram divididas pela SENARC em Cartilhas, Guias e Manuais. As Cartilhas são voltadas aos beneficiários enquanto os Guias e Manuais são, em sua maioria, destinados aos gestores. A responsabilidade pela elaboração dos materiais é das áreas técnicas, no âmbito do respectivo departamento com o qual cada material tem relação, com o apoio das equipes de Capacitação e da Comunicação da SENARC. Em alguns casos, há textos produzidos pela Assessoria de Comunicação do MDS ou por consultores contratados, mas todo material é revisado e validado pela área técnica relacionada.

Tendo em vista o interesse em interpretar as concepções de educação e pobreza presentes nos materiais desenvolvidos para os beneficiários do Bolsa Família e o número dessas publicações optamos por pesquisar as Cartilhas, Guias e Manuais destinados apenas para os beneficiários. Sobre este termo, Pedro Demo (2005) afirma que os Programas de transferência de renda assistenciais estigmatizaram o pobre na condição de simples beneficiário em lugar de cidadão, colocando-os na dependência subserviente e como sujeitos tutelados pelo Estado.

O acesso às publicações ocorreu inicialmente por meio do sítio virtual do MDS, mas devido à dificuldade em saber sobre a data de publicação dos materiais entramos em contato diretamente com duas funcionárias da SENARC. No Departamento de Operação, em Brasília/DF, pudemos solicitar informações como

---

<sup>26</sup> Público alvo diz respeito ao grupo de pessoas consideradas pobres ou extremamente pobres a partir de um parâmetro de renda e composição familiar. Pobres são as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 e extremamente pobres são as famílias com renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00. Além da renda é levado em conta o total de crianças e adolescentes de até dezessete anos de idade e a presença de gestantes (Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>. Acessado em: 08/04/2015)

autores, ano de publicação, atualização, objetivos e acesso aos materiais de forma impressa.

A partir do contato direto com uma assessora de comunicação da SENARC e com a Coordenadora Geral de Capacitação do MDS as solicitações foram prontamente atendidas e os materiais, tanto aqueles disponíveis no sítio virtual do MDS quanto os que ainda não haviam sido indexados neste campo, foram enviados no formato impresso via Correios<sup>27</sup>. Entretanto, não tivemos acesso aos nomes dos responsáveis por escrever esses materiais, mas sim dos responsáveis por validá-los na SENARC. Tendo em vista que as publicações receberam aval do órgão responsável pelo Bolsa Família se espera que as mesmas reflitam as intenções da Secretaria, no período em que foram publicadas, quanto aos conteúdos desses materiais.

Nos Quadros 02 e 03 constam os títulos, anos, números de páginas e números para identificação de cada Cartilha, Guias e Manuais.

#### **Quadro 02: Descrição das Cartilhas voltadas aos beneficiários**

<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Páginas</b>	<b>Identificação</b>
Bolsa Família: agenda de compromissos da Família	2006	36	01
Programa Bolsa Família: agenda da família	2009	42	02
Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família	2009	22	03
Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação	2009	17	04
Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social	2012	18	06
Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social	2014	18	07

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>27</sup> Agradecemos imensamente à disponibilidade e agilidade com que as servidoras CibelleColmanetti e Souza e Renata Machado Amorin atenderam as solicitações; sem o auxílio de ambas esta pesquisa poderia sofrer limitações relevantes quanto aos dados referentes aos materiais estudados.

### Quadro 03: Descrição dos Guias e Manuais voltados aos beneficiários

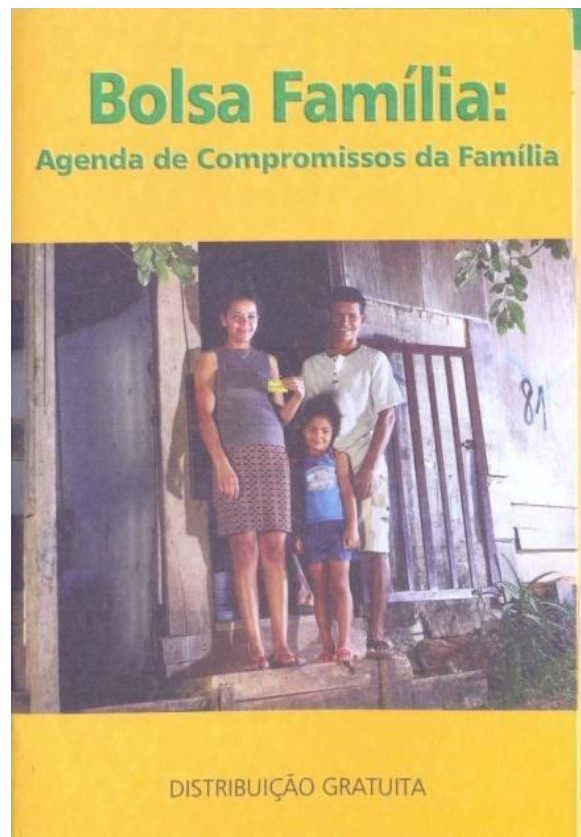
<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Páginas</b>	<b>Identificação</b>
Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde na mesa das famílias do PBF	2010	56	05

Fonte: Elaboração da autora a partir de dados fornecidos pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Em seguida apresentamos tanto as descrições enviadas pelas servidoras da SENARC/MDS como aquela realizada após as primeiras leituras das publicações. De acordo com a assessora de comunicação da Secretaria, os textos são construções coletivas, elaborados com base na legislação do Programa e validados pelas áreas técnicas e pelo gabinete da Secretaria.

A imagem a seguir é referente à capa da Cartilha “Bolsa Família: Agenda de compromissos da Família”, publicada pelo MDS em 2006. Como todas as outras publicações, os textos foram construídos coletivamente e, de acordo com a descrição da servidora da SENARC/MDS, com linguagem simples. Baseados na legislação do Bolsa Família e do Cadastro Único, explica as regras para entrar no Programa, para calcular o valor do benefício recebido mensalmente, sobre as responsabilidades de cada família, entre outras.

Figura 1: Bolsa Família: Agenda de compromissos da Família



Fonte: *Fac-símile* da cada de Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006).

Um leitor atento se perguntaria qual a razão para que um material cujo título possui o termo agenda faz parte de um grupo de publicações denominado de Cartilhas; o questionamento é bastante pertinente, principalmente a um estudo que busca interpretar o material a partir da noção de discurso. Após as primeiras leituras dos materiais pudemos apreender que as duas Agendas se prestam à mesma utilidade que uma agenda em que se anotam as obrigações diárias a serem cumpridas. Neste sentido, o material deixa implícita uma racionalização da conduta dos beneficiários.

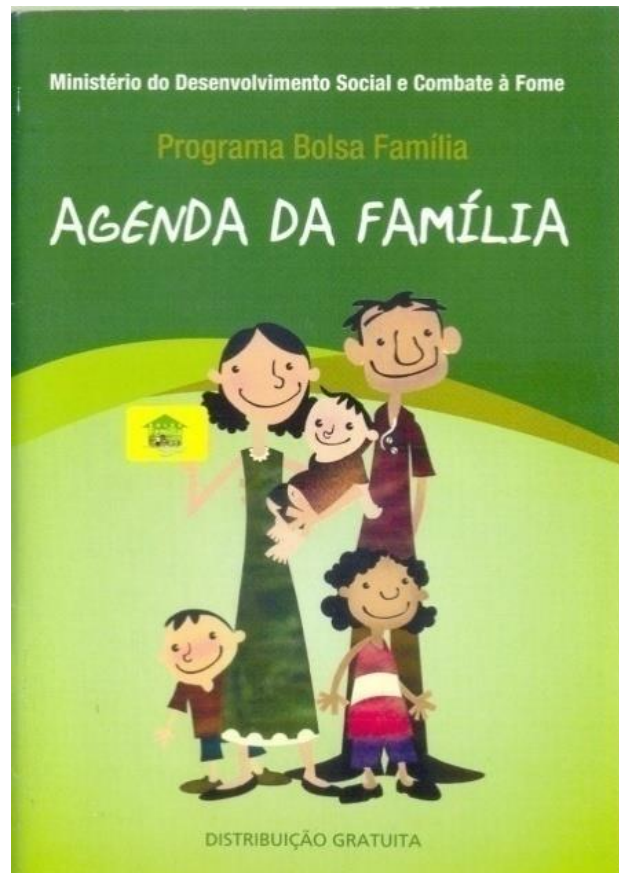
O material publicado em 2006 contém os tópicos: apresentação; o que é o PBF; público atendido; como ingressar no Programa; valores dos benefícios; como o mesmo é pago e compromissos e responsabilidades relacionados à saúde e educação. Neste último item os elaboradores e/ou validadores da Agenda disseram

sobre a importância dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) para obter informações na área social. Os Centros passaram a ter maior relevância a partir de 2005, quando as discussões da IV Conferência Nacional de Assistência Social levaram à publicação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) que trata das competências de cada ente federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa.

O material de 2006 possui ainda itens sobre trabalho e renda, com foco em atividades que podem ser ofertadas pelos setores público e/ou privado para promover geração de renda; controle social e fiscalização, sobre a verificação se as famílias atendem aos critérios de elegibilidade para fazer parte do Programa; informações sobre como proceder em situação de mudanças que alterem o cadastro da família e, por fim, a publicação inclui um calendário em que foram indicados os dias de cada mês em que o benefício foi pago no ano em questão. Este último aspecto reforça o significado do título dado à publicação.

Quanto ao título “Programa Bolsa Família: agenda da família” (MDS, 2009), cuja imagem da capa foi apresentada abaixo, tomou-se como ponto de partida a agenda anteriormente publicada, mas os textos foram atualizados. Essa atualização tem como base a legislação do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, esta legislação, aliás, não abrange apenas leis, mas também decretos, portarias e instruções normativas. Foram utilizadas informações do Cadastro Único dos anos de 2008 e 2009.

Figura 2: Programa Bolsa Família: agenda da família



Fonte: *Fac-símile* da capa de Programa Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a)

Esta Cartilha se aproxima daquela publicada em 2006, entretanto, algumas modificações foram feitas no desenho do Bolsa Família e o material demonstra isso. Não se fala mais em Fome Zero; os valores dos benefícios e a linha de corte para ingresso no Programa foram alterados. Quanto aos valores dos benefícios cabe aqui retomar que o PBF não é indexado ao salário mínimo, tal como o BPC. Este pode ser encarado como um problema, pois é o Governo que decide sobre a linha de corte, arbitrando assim sobre as necessidades econômicas das famílias e dos indivíduos sem considerar a pobreza como uma condição bastante particular de um contexto para outro.

Apesar do problema que envolve o estabelecimento da linha de pobreza do PBF, foi criada a Instrução Operacional nº 48 de 13 de outubro de 2011. Esta garante o retorno imediato das famílias após deixarem o Programa em até três anos

a partir da data de cancelamento. A decisão foi tomada para que as famílias tenham um tempo para adquirir maior estabilidade financeira<sup>28</sup>

Ainda nessa Agenda foram acrescentados tópicos específicos de consequências ao não cumprimento das condicionalidades, ações dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) voltadas às famílias beneficiadas, como os pais podem participar mais da vida escolar de seus filhos, como cobrar a escola pública, alimentação saudável e espaço para anotar nome e contato do gestor do PBF no município, unidade de saúde mais próxima e Casa da Família ou CRAS mais próximo.

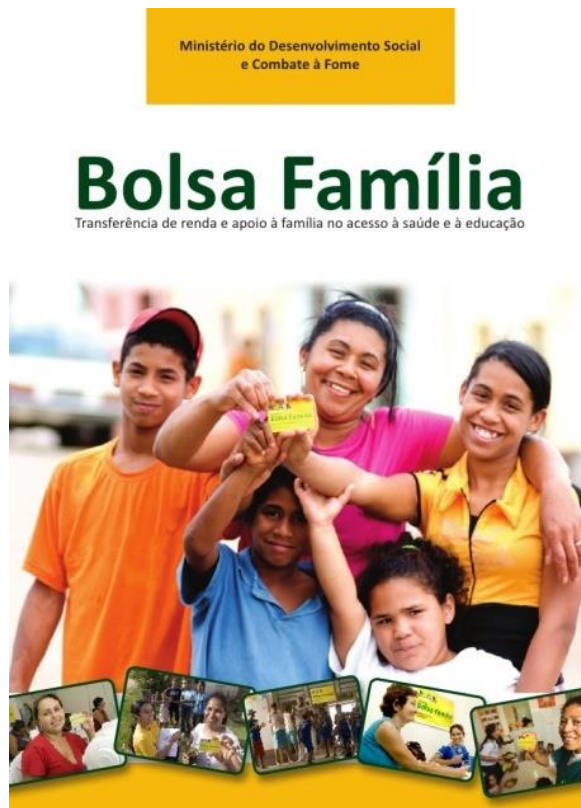
A seguir, apresentamos a capa da Cartilha: “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à saúde e à educação” (MDS, 2009). As duas últimas publicações, de 2012 e 2014, respectivamente, parecem ser uma atualização desse material de 2009. Em seu conteúdo conta com assuntos sobre a abrangência do PBF; grupos que são foco dessa PTR; os principais objetivos da mesma e os eixos sob os quais o Programa se sustenta para auxiliar na superação da pobreza e da fome; tipos e valores de benefícios; sobre como o Cadastro Único auxilia na identificação das famílias pobres e extremamente pobres. A Cartilha trata ainda das “Condicionalidades” e das “Ações Complementares” e de como ambas podem auxiliar a saída das condições de vulnerabilidades socioeconômicas.

---

<sup>28</sup>Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/gestor/desligamento-voluntario-pbf> Acessado em 21 de outubro de 2015.



Figura 3: Bolsa Família: transferência de renda e apoio à saúde e à educação



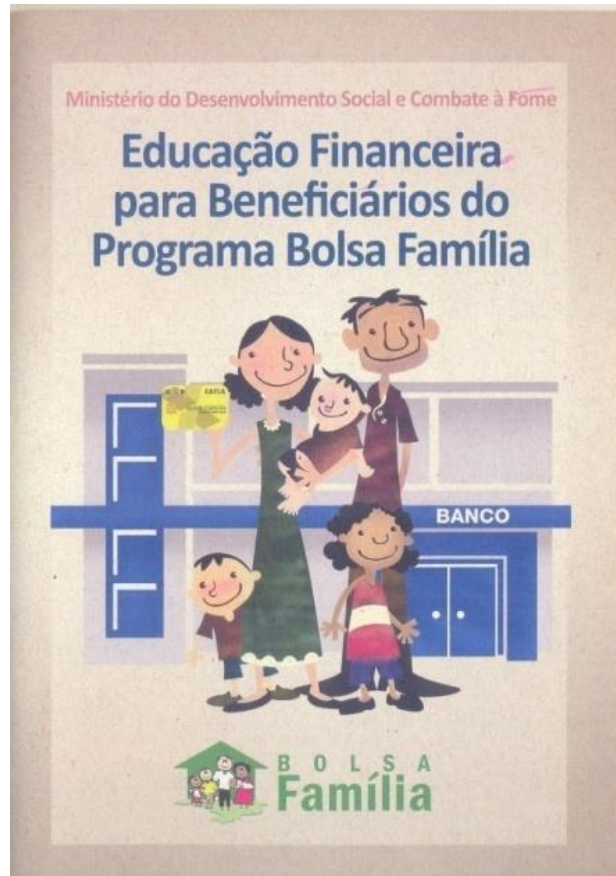
Fonte: *Fac-símile* de Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação (MDS, 2009b)

Outro assunto de destaque do material é a “Gestão Compartilhada”, na qual União, estados e municípios devem trabalhar juntos para alcançar os objetivos do Programa. Em “Apoio à Gestão Descentralizada” os elaboradores dessa publicação apresentam os mecanismos para acompanhar a qualidade da gestão do benefício em cada município. Por fim, no item “Controle Social e Fiscalização” fala-se acerca dos comitês e conselhos compostos por representantes da sociedade civil e do governo para auxiliar na identificação das famílias que podem receber o benefício, no acompanhamento das condicionalidades, bem como na fiscalização da gestão do Bolsa Família.

Em “Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família”, (MDS, 2009) e que faz parte dos materiais caracterizados como Cartilhas, há uma preocupação com o fato de que muitos beneficiários abriam conta pela primeira vez

para ter acesso à renda do PBF este material foi elaborado com intenção de auxiliar os beneficiários a cuidarem de suas contas bancárias.

Figura 4: Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família



Fonte: *Fac-símile* da capa de Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família (MDS, 2009c)

Além de ter seu conteúdo voltado a ensinar os beneficiários a como administrar uma conta em banco este material traz tópicos referentes ao que é educação financeira, no qual tem destaque aspectos de como manter o equilíbrio financeiro familiar, a comparação de produtos e as armadilhas do consumo. Para além dos itens citados, essa publicação tem os tópicos: aprenda a poupar dinheiro, entenda como funcionam os empréstimos e como obtê-los junto aos bancos, descubra as vantagens e limites do seguro e possui tabelas para ilustrar ao leitor sobre como organizar o orçamento familiar.

Na publicação intitulada “Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde na mesa das famílias do Programa Bolsa Família” (2010), elaborada pelo Ministério da Saúde (MS) no âmbito dos Guias e Manuais, o intuito é, junto ao Sistema Nacional de Saúde (SUS), auxiliar a promoção da segurança alimentar. Para tanto, esta publicação contém receitas com ingredientes que os elaboradores dizem ser de fácil acesso em cada região do país e sem agrotóxicos, demonstrando que a alimentação saudável não é cara e tampouco difícil de ser alcançada, entretanto, desconsidera que em alguns casos os alimentos orgânicos podem ser mais caros que os industrializados ou que contém produtos químicos em seu cultivo.

Figura 5: Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde na mesa das famílias do Programa Bolsa Família



Fonte: *Fac-símile* da capa de Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde nas mesas das famílias do Programa Bolsa Família (MDS, 2010)

A publicação visa mostrar ao leitor a importância da alimentação saudável como instrumento para a promoção e proteção da saúde. Para tanto os tópicos que buscam disseminar as práticas consideradas salutaras são: alimentação saudável, em que tem destaque o papel da alimentação para o desenvolvimento biológico de cada fase da vida; cozinhar com saúde, com foco em demonstrar como cozinhar com menos gordura, menos sal e açúcar; guia alimentar para a população brasileira, com recomendações sobre alguns procedimentos para ter alimentos e refeições denominados como de qualidade; alimentos regionais brasileiros, nesse tópico é ressaltada a importância dos alimentos típicos de cada região do país; preparações regionais brasileiras e receitas, com receitas que utilizam frutas e hortaliças regionais.

A Cartilha “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família do acesso à saúde, educação e à assistência social” (MDS, 2012), teve como ponto de partida publicações similares, foram feitas atualizações, especialmente porque, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria em 2011, criaram-se novos tipos de benefício que passaram a integrar e/ou complementar o Bolsa Família, como Benefício Variável Gestante e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância. Valores e limites para a composição dos benefícios também foram alterados.

Figura 6: Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família do acesso à saúde, educação e à assistência social



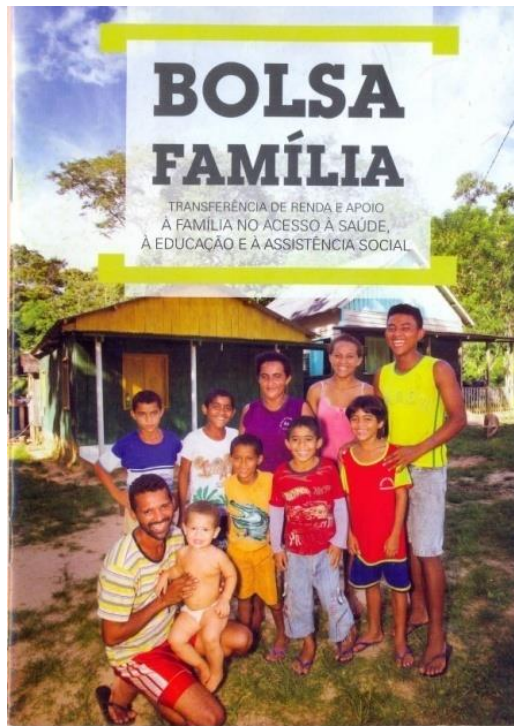
Fonte: *Fac-símile* da capa de Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2012)

A ação da assistência social ganha destaque desde o título bem como as políticas voltadas à redução da pobreza infanto-juvenil, em que são utilizados números percentuais de crianças e adolescentes extremamente pobres para respaldar o enfoque nesse público. Na apresentação dessa publicação foi feita uma espécie de retrospectiva da história e das ações do PBF, desde sua criação em 2003; a Cartilha possui também a novidade de indicar o número de beneficiários, a união de esforços dos três níveis de governo e sobre a atuação do órgão gestor (MDS).

A publicação intitulada “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social” (MDS, 2014) está no grupo das Cartilhas, portanto, a mais recente, é uma reedição para atualização do número de famílias atendidas, mudança da abrangência do Benefício para

Superação da Extrema Pobreza e outros ajustes, todos feitos com base em dados mais recentes do Cadastro Único ou na legislação do Programa.

Figura 7: Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social



Fonte: *Fac-símile* da capa de Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2014)

Este é o material com menor espaço de tempo entre a penúltima e a última publicação. As leituras indicaram que poucas alterações foram feitas em relação à Cartilha de 2012 a não ser pela mudança dos tipos de benefício e pelo fato de acrescentar a descrição do Cadastro Único<sup>29</sup>.

Após apresentação das capas de cada publicação é possível adiantar uma das análises apresentadas no quarto capítulo deste trabalho e diz respeito sobre a concepção de família presente nos materiais, bem como a responsabilização dessa

<sup>29</sup> Em 2012 os tipos de benefício eram: Benefício Básico, Benefício Variável, Benefício variável vinculado ao Adolescente – BVJ, Benefício para a superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância – BSP, Benefício Variável de Caráter Extraordinário – BVCE. No ano de 2013 os tipos de benefício passam a ser: Benefício Básico, Benefício Variável, Benefício Variável Vinculado aos Adolescentes – BVJ e benefício para Superação da Extrema Pobreza – BSP.



instituição no que tange à manutenção do recebimento do benefício. Nas duas primeiras Agendas (2006 e 2009), a família em destaque é nuclear, entretanto, enquanto na primeira a composição é de uma mulher, um homem e uma criança; no segundo material a figura caracteriza uma mulher, um bebê, uma criança de até sete anos e um adolescente.

O Guia sobre Educação Financeira de 2009 repete a figura da Agenda do mesmo ano, em que há o pai, a mãe e os filhos. Ao passo que nas Cartilhas de 2009, 2012 e 2014 não parece haver uma preocupação em estabelecer um modelo de família específico, mas sim mostrar quem são os reais beneficiários. Dessa forma, as imagens dizem sobre como a família é concebida por esta PTR nos respectivos períodos de publicação e as preocupações de cada uma delas. Em 2006 a intenção era ensinar como lidar com o Bolsa Família considerando que, devido o pouco tempo de existência, os beneficiários não conheciam nada sobre o Programa e levando em conta que as famílias atendidas seriam, em sua maioria, grupos nucleares.

Ao utilizar a mesma figura para as duas publicações de 2009 os elaboradores e/ou validadores disseram sobre as responsabilidades que cabem a cada indivíduo e a importância de cada membro para a permanência no Programa e para a superação da pobreza. Por outro lado, as três últimas publicações representam que para o Programa basta residir no mesmo domicílio para ser considerada família.

Para este trabalho de interpretação dos discursos das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF é relevante saber quais aspectos podem influenciar nas condições de produção do discurso das publicações. Um desses aspectos é o tipo de formação dos responsáveis por elaborar e/ou validar os materiais, pois esse é um elemento que compete para aquilo que os indivíduos dizem e para a imagem que fazem de educação e pobreza e a área técnica em que atuam tanto no MDS quanto na SENARC, tendo em vista que cada setor possui características especializadas para auxiliar a composição dos materiais, aspecto que ratifica a presença de uma “ideologia da competência”, tal como descrita por CHAUI (2001).

O Quadro 04 apresenta a identificação de cada material com os números de 1 a 7, conforme a ordem cronológica de publicação; o nome dos agentes envolvidos com a elaboração e/ou validação das Cartilhas, Guias e Manuais; a graduação, pós

graduação e/ou especialização de cada um e a área em que cada pessoa atuava no período das publicações.



**Quadro 4:Relação da formação acadêmica e cargos dos validadores das Cartilhas, Guias e Manuais.**

<b>Identificação do material elaborado e/ou validado</b>	<b>Nome</b>	<b>Graduação</b>	<b>Mestrado/Doutorado</b>	<b>Especialização</b>	<b>Departamento e/ou Função à época da publicação</b>
01	Rosani Cunha	Fisioterapia	---	Políticas Públicas e Gestão Governamental	SENARC
01	Camile S. Mesquita	Eng. Civil	Mestrado em Política Social	Políticas Públicas	Departamento de Operações
01	Antônio Claret	Psicologia	Mestrado e Doutorado em Saúde Pública	---	Departamento de Gestão
01 e 02	Lucia Modesto	Análise de Sistemas	Mestrado em Ciência da Informação.	Gestão Governamental	Departamento de Cad. Único
01, 06 e 07	Juliana Agatte	Economia	Mestrado em Política social.	Competências Gerenciais Públicas	Setor de Condicionalidades
02	Ana Amélia da Silva	Ciências Sociais	Mestrado em Sociologia e Doutorado em Sociologia Antropologia.	Políticas públicas	Dep. De Condicionalidades
02	Luciana Oliveira	Não Disponível	---	---	Dep. De Benefícios
02 e 06	Ana G. F. Sambiase	Não Disponível	Não Disponível	---	Dep. De Cadastro Único
02, 06 e 07	Solange Teixeira	Não Disponível	Não Disponível	---	Chefia de Gabinete
02, 06 e 07	Leticia Bartholo	Ciências Sociais	Demografia.	Programa de Transferência de Renda Condicionados	Dep. De Cadastro Único e Gabinete
04	Ana B. Vasconcelos	Nutrição	Mestrado Profissional: Saúde Pública.	Planejamento Nutricional	Não Disponível

(Continua)

04	Helen DaltoéDuar	Nutrição	---	Nutrição Clínica; Vigilância alimentar e nutricional; Pol. Públicas e Gestão estratégica em saúde	Não Disponível
04	Mariana C. Pinheiro	Nutrição	Nutrição Humana.	Obesidade e Emagrecimento	Não Disponível
04	Patrícia C. Gentil	Nutrição	Nutrição Humana.	Saúde Coletiva. MBA: regulação, defesa da concorrência e C.	Não Disponível
06	Denise Direito	Publicidade e Propaganda e Jornalismo	---	Comunicação nas organizações. Ext. Universitária: Mídia e Políticas; Pol. Públicas e Gestao Governamental.	Setor de Cad. Único
06	Caroline Paranayba	Relações Internacionais	---	Form. Complementar: Treinamento em Negociações Internacionais.	Dep. de Benefícios
07	Gláucio Cardoso	Não Disponível	Não Disponível	Não Disponível	Dep. de Operações

Fonte: Elaboração própria a partir de dados disponibilizados no sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através da Assessoria de Divulgação da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) e da Plataforma Lattes do CNPq.

Nota: a) Identificações conforme Quadros 02 e 03. b) As ausências das publicações 03 e 05 no Quadro 4 deve-se à não identificação de seus elaboradores e/ou validadores.

A partir da leitura do quadro apreende-se que os grupos de profissionais envolvidos com a elaboração e/ou validação dos materiais são bastante heterogêneos. No que tange à graduação, dois profissionais provêm da área da Saúde, um das Ciências Exatas, dois das Ciências Sociais Aplicadas, um das Engenharias, um das Ciências Humanas e três de outras áreas de conhecimento de acordo com tabela de Áreas de conhecimento do CNPq. Quanto à pós-graduação e/ou especialização, a maioria (seis profissionais) complementou sua formação em políticas públicas ou gestão governamental e os demais em outras áreas vinculadas a políticas sociais.

Como dito em alguns outros momentos deste trabalho, o PBF está vinculado à oferta de serviços de saúde, educação e assistência social como estratégia para promover a superação da pobreza e extrema pobreza. Nesse sentido, as diferentes áreas de formação e atuação dos profissionais envolvidos com a elaboração e/ou validação dos materiais indicam a intersectorialidade presente nos discursos dos materiais. Por outro lado, é importante destacar que não há presença de profissionais da área de educação entre aqueles que elaboraram e/ou validaram as Cartilhas, Guias e Manuais.

Tendo em vista que uma das portas de saída das condições de vulnerabilidade socioeconômica e acesso à cidadania é a condicionalidade de frequência escolar como forma de garantir a educação formal institucionalizada, a ausência de pessoas especializadas em falar sobre esse tema indica horizontes para pensar as fragilidades dos materiais quando dizem ou deixam de dizer a respeito da educação e da relação família-escola.

### **3.2 – O caráter didático das Cartilhas do PBF**

Em leituras preliminares e assistemáticas percebemos que as publicações possuem a intenção de ensinar algo, visando mostrar aos beneficiários o que é o Bolsa Família, o quanto o mesmo é relevante na luta pelo fim da pobreza, suas metas e condicionalidades. A gênese do sentido de didática remonta à Grécia Antiga e diz respeito à ação qualificada do ensino, com o surgimento da Didática como campo conhecimento, no século XVII, a mesma “passa a reunir sobre sua rubrica os

conhecimentos que cada época valoriza sobre o processo de ensinar” (CASTRO, 1991, p. 22).

Tendo em vista o caráter didático das Cartilhas, Guias e Manuais consideramos possível pensar sobre os mesmos a partir de algumas discussões sobre os livros didáticos com intuito de contribuir para uma compreensão mais aprimorada do material estudado. O livro didático “[...] é uma sugestão e não uma receita” (Freitag, 1993, p. 79). Dessa forma, não encaramos as publicações selecionadas como meros instrumentos de imposição de seus conteúdos, pois é preciso considerar as diferentes interpretações que podem ser feitas por cada sujeito que leia esse material.

Em pesquisa sobre o que se estudou acerca dos livros didáticos nas décadas de 1970 e 1980, Freitag (1993) reconhece que a maioria dos trabalhos teve como inspiração os modelos teóricos de Gramsci e Althusser e destacavam três pontos: a ideologia presente nesses livros serve para consolidar a hegemonia da classe dominante (burguesa) e as relações de produção capitalistas; a ideologia faz com que os livros didáticos estejam alheios à realidade e os livros didáticos são inadequados para crianças pobres por possuir conteúdos que refletem as vivências e ambientes burgueses. Entretanto, a autora ressalta a importância de não conferir a esses materiais toda a culpa pela reprodução das relações de produção, pois há diversos outros textos tão ideologizantes quanto os livros didáticos, tais como revistas femininas, novelas de televisão, discursos políticos, entre outros.

Em pesquisa sobre o que são Cartilhas, Guias e Manuais notamos que não há um consenso acerca das diferenças de cada tipo de material, mas que:

[...] é preciso pensá-los como objetos culturais que encarnam em sua materialidade uma multiplicidade de intenções, objetivos, regulações e, ao mesmo tempo, considerá-los como fontes que informam sobre os valores partilhados em uma determinada época; sobre as representações sociais; e sobre as práticas escolares (Rocha, 2012, p. 28).

De acordo com Boto (2004) e Cunha (2011), as Cartilhas e Manuais escolares têm, em sua origem, não apenas a função de ensinar a ler, mas de ser um mecanismo de controle do Estado. O conteúdo das Cartilhas mostra que esses materiais auxiliam no exercício de uma espécie de controle das famílias por parte do Estado, no sentido de ensinar os pais a como conduzir a educação e saúde das crianças e adolescentes através das condicionalidades. Um exemplo do que foi dito

é o fato da obrigatoriedade da frequência escolar ser utilizada como critério de cancelamento do benefício, em que a caracterização de evasão escolar leva ao não recebimento da renda após uma série de verificações, por parte de assistentes sociais, sobre as impossibilidades que levam a família a não cumprir as condicionalidades.

O processo de cancelamento do benefício acontece na seguinte ordem: a família é notificada sobre o descumprimento das condicionalidades por duas vezes no prazo de um ano; caso os descumprimentos persistam o benefício é bloqueado e se no prazo de seis meses houver novo desrespeito às regras o pagamento é suspenso por mais seis meses e assim sucessivamente até que o monitoramento realizado pelo Sistema de Condicionalidades (Sicon) demonstre que a família está em situação de vulnerabilidade, necessitando de uma ação da Assistência Social. O benefício somente poderá ser cancelado se a família estiver na fase da suspensão (período de seis meses após o último efeito de suspensão); for acompanhada pela Assistência Social, com registro no Sicon; e continuar descumprindo as condicionalidades por um período maior do que um ano.

Na análise dos materiais percebemos que os mesmos possuem conteúdo didático em que é possível destacá-los com múltiplas funções, tal como faz Choppin (2004) em sua análise histórica sobre os livros escolares. Nesse sentido, o autor afirma que:

[...] os livros didáticos exercem quatro funções essenciais, que podem variar consideravelmente segundo o ambiente sociocultural, a época, as disciplinas, os níveis de ensino, os métodos e as formas de utilização (CHOPPIN, 2004, p. 553).

Uma das funções dos materiais didáticos é a referencial, na qual o livro traduz fielmente o programa ao qual está inserido, sendo um suporte para os conteúdos educativos e depositário de conhecimentos, técnicas e habilidades que um determinado grupo social visa transferir. A segunda função é a instrumental, em que estão colocados métodos de aprendizagem que facilitam a memorização dos conhecimentos. O terceiro papel dos materiais didáticos está ligado à constituição de estados nacionais a partir do século XIX e tinha como objetivo a disseminação dos valores da classe dominante e constituição de uma identidade nacional. Por fim, a quarta e mais recente função dessas publicações é a documental, na qual se

acredita que a leitura dos livros didáticos pode gerar um conjunto de documentos capazes de desenvolver o espírito crítico do leitor (CHOPPIN, 2004).

Quando se afirma que incluímos as Cartilhas ao âmbito dos materiais didáticos pretendemos apontar que a suposta função das publicações voltadas aos beneficiários está atrelada a pelo menos três aspectos destacados por CHOPPIN (2004). Estes documentos são uma referência, no sentido de ter seu conteúdo alinhado às proposições do Bolsa Família; são um instrumento de ensinamento das maneiras sobre como lidar com as condicionalidades do mesmo e se configurar como documento relevante para a melhor compreensão do que é o Programa.

A partir do que foi exposto nesse subtítulo, esta pesquisa explora os sentidos dos discursos presentes nos materiais voltados aos destinatários do PBF a fim de fazer de promover uma leitura crítica das publicações.

## Capítulo 4

### Pobreza, Educação e Família nas Cartilhas, Guias e Manuais do Programa Bolsa Família

#### 4.1 – Introdução

Este capítulo tem o objetivo de apresentar as análises dos discursos presentes nas Cartilhas, Guias e Manuais do PBF no sentido de indicar respostas às questões desse trabalho; quais sejam: compreender como os materiais se referem à pobreza, à educação, à relação família/escola e se há responsabilização das famílias no processo de superação das vulnerabilidades socioeconômicas. Contudo, não pretendemos aqui julgar os sujeitos dos discursos ou intencionalidades mecânicas, pois, como dito anteriormente, os dizeres são constituídos, entre outros aspectos, por esquecimentos e por condições de produção dadas pelo contexto social, cultural, político e histórico aos quais os indivíduos estão inseridos.

A pesquisa também não teve a intenção de esgotar todas as interpretações possíveis dos materiais selecionados, mas possibilitar ao leitor reflexões sobre a materialidade e a desnaturalização dos dizeres. Para tanto, este capítulo foi disposto em três eixos que têm como instrumento norteador de análise o que foi dito e silenciado nos materiais. Num primeiro momento observamos quais as concepções de pobreza presentes nas publicações. Em seguida destacamos o que é a educação e como é descrita a relação família/escola. Por fim, no terceiro momento nos voltamos para as interpretações sobre qual a importância da família na busca pelo fim da pobreza. Nesta parte, analisamos em que medida os discursos responsabilizam essa instituição pela superação das condições de vulnerabilidade socioeconômica. Observamos também o papel da mulher no processo de enfrentamento da pobreza, tendo em vista que a mesma é a preferencial responsável pela titularidade do Programa.

Em AD, quando o sujeito fala está também interpretando, atribuindo sentido às suas próprias palavras. O trabalho de interpretação é sempre regido por condições de produção específicas que parecem ser naturais e universais, dando a impressão do sentido único e verdadeiro. Retomando as proposições do capítulo

dois dessa dissertação, o efeito de evidência dá-se pela ideologia que apaga o processo de constituição dos sentidos por meio dos esquecimentos, fazendo com que os indivíduos admitam determinados discursos como naturais (ORLANDI, 2010). Dessa forma, os elaboradores e/ou validadores das Cartilhas, Guias e Manuais estão inscritos no processo em que o locutor tem a sensação de que seus dizeres são transparentes, naturais, verdadeiros e sempre existiram.

#### **4.2 – Sobre o que é ser pobre e o que se espera dele**

A repetição de algumas palavras, frases e expressões presentes nas Cartilhas, Guias e Manuais dão indícios possíveis para a análise de como a questão da pobreza é vista pelos órgãos que escreveram e/ou validaram esses materiais. Palavras como, “alimentação”, “direitos”, “renda”, “ajuda”, “honestidade”, “elegibilidade” demonstram como a SENARC/MDS compreendem a questão.

Em cada publicação havia maior ênfase em um aspecto específico da pobreza. Em 2006, foi possível notar que o foco do Programa era a superação das vulnerabilidades por meio da oferta de alimentos e segurança alimentar. Dessa forma, em lugar de usar a palavra pobreza o material diz que o principal objetivo era “[...] garantir o direito à alimentação adequada, com preferência para as pessoas com dificuldade de acesso a alimentos” (Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família, pp. 04, 2006).

Tal como descrito acima, as publicações intituladas “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006) e “Programa Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a) têm exemplos que demonstram como essa PTR foi marcada pela preocupação com a segurança alimentar enquanto demonstração de pobreza, quais sejam: “O Bolsa Família faz parte do Fome Zero. O objetivo do Fome Zero é garantir o direito à alimentação adequada, com preferência para as pessoas com dificuldade de acesso a alimentos” (MDS, 2006, p. 5) e “O Governo Federal criou o Programa Bolsa Família para apoiar as famílias mais pobres e garantir o direito à alimentação” (MDS, 2006, p. 6)

Nas frases transcritas notamos o vínculo do Bolsa Família com o Fome Zero que, como dito anteriormente, foi uma estratégia nacional para implementar e investir recursos financeiros e humanos em diversos programas e ações que se



complementavam no sentido de acabar com a fome e a extrema pobreza (ARANHA, 2010).

A fim de promover a segurança alimentar e transmitir conhecimentos sobre como ter uma alimentação saudável, o trecho abaixo se vale do uso de verbos no imperativo, tal como é próprio do gênero textual e discursivo das Cartilhas, Guias e Manuais, para orientar os beneficiários em a favor dos objetivos do Programa.

*Alimentação saudável para todos*

- *Faça pelo menos três refeições (café da manhã, almoço e jantar) e dois lanches saudáveis por dia;*
- *Coma feijão com arroz todos os dias;*
- *Inclua também nas refeições milho, trigo, pães, massas, batatas, mandioca/macaxeira/aipim, legumes, verduras, leite, queijo, carnes, aves, peixes ou ovos;*
- *Retire a gordura aparente das carnes e a pele das aves antes da preparação;*
- *Evite consumir grandes quantidades de óleo;*
- *Fique atento aos rótulos dos alimentos e às datas de validade;*
- *Diminua o consumo de alimentos industrializados;*
- *Beba de seis a oito copos de água por dia;*
- *Torne sua vida mais saudável, pratique pelo menos 30 minutos de atividade física todos os dias e evite bebidas alcoólicas e o fumo (MDS, 2009a, p. 40)*

Ainda que a orientação sobre os melhores alimentos a serem consumidos para uma dieta saudável privilegie alimentos próximos ao consumo de pessoas com baixa renda (arroz, feijão, mandioca etc.), o padrão de vida descrito está mais próximo ao da classe média. Um exemplo do que pretendemos dizer é que o número de pessoas da família pode causar o racionamento da quantidade de refeições diárias, dificultando que todos se alimentem pelo menos cinco vezes ao dia, sendo três refeições e dois lanches. O consumo e acesso a determinados tipos de alimentos, considerados importantes para uma nutrição saudável, também dependem de inúmeros aspectos, tais como a região em que as pessoas se localizam, a renda que possuem, a qualidade ou má qualidade dos alimentos, pois nem sempre o consumo de produtos naturais e sem adição de agrotóxicos são mais baratos que os industrializados, fazendo com que estes últimos se tornem uma opção economicamente mais acessível.

A prática de algum tipo de exercício físico é largamente recomendada por profissionais da área da saúde. Neste sentido, os materiais do Bolsa Família não fogem a estas determinações e falam sobre a importância da prática de atividade física diária. Por outro lado, deixa de dizer que o ritmo de vida, principalmente nas

grandes cidades, pode desestimular e/ou impedir que as pessoas reservem trinta minutos para esse tipo de exercício. Entre os empecilhos estão o tempo de trabalho, somado ao tempo de deslocamento de quem depende de transporte público.

A parceria entre a Caixa Econômica Federal e diversos estabelecimentos, tais como lotéricas, armazéns, mercados e padarias demonstra o interesse em facilitar o saque do benefício, fazendo com que os destinatários não necessitem se deslocar até o banco para ter acesso ao dinheiro do benefício. Esse aspecto é importante pelo fato de que em localidades mais afastadas o banco mais próximo é de difícil acesso, pois estão instalados nas cidades maiores e mais populosas. Os trechos abaixo demonstram essas parcerias, mas orientam também sobre as melhor forma de utilizar o dinheiro:

Você pode sacar nas agências da CAIXA, nas lotéricas ou em parceiros da CAIXA para o pagamento, como armazéns, mercados, padarias e outros (MDS, 2006, p. 14)

É você quem decide onde e o que comprar. Se você recebe o dinheiro num armazém, por exemplo, só compre alguma coisa se for útil para sua família (MDS, 2006, p. 32)

O dinheiro do Bolsa Família pode ser usado para comprar alimentos ou para qualquer outra despesa importante para o desenvolvimento da família (MDS, 2009a, p.6)

Usando uma formação discursiva própria das ciências médicas o trecho abaixo demonstra, por meio de repetições, qual é a melhor forma de alimentar crianças até dois anos de idade.

#### A amamentação

O leite da mãe é o melhor alimento para o neném. Quanto mais o neném mama, mais a mãe produz leite. O leite materno é forte para manter a saúde, o crescimento e o ganho de peso do neném. O neném deve mamar só leite materno até os seis meses. A partir dos seis meses, deve começar a tomar outros alimentos. Mas deve continuar mamando até os dois anos de idade ou mais. (MDS, 2006, p.24)

O texto acima foi extraído dos Compromissos de Saúde presentes no material de 2006. A obrigatoriedade acompanhada pelos agentes de saúde não é a amamentação de forma exclusiva, mas sim o crescimento e saúde do bebê. Entretanto, o modo como foi disposto na Agenda pode levar o leitor a pressupor que amamentar as crianças até os dois anos de idade é um compromisso específico do Programa, aspecto que desconsidera razões médicas e sociais para o não cumprimento dessa proposição, tal como a não produção de leite por todo o tempo considerado ideal de amamentação e a licença maternidade de apenas quatro

meses. Ainda que considerássemos que grande parte das beneficiárias não possui vínculo formal de trabalho, se a amamentação até os dois anos da criança fosse uma condicionalidade do Bolsa Família isto impediria as mães de recorrerem ao trabalho, mesmo que informal.

Na Cartilha “Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde nas mesas das famílias do Programa Bolsa Família” (MS, 2010) a proximidade da questão alimentar com a pobreza fica explícita em:

Para o Programa Bolsa Família, cuidar da saúde é fator fundamental e a alimentação saudável é um dos pilares da boa saúde, que também pode contribuir para a diminuição da vulnerabilidade social em que se encontram essas famílias (MS, 2010, p. 05)

As análises dos materiais publicados entre os anos de 2006 e 2014 demonstraram que a preocupação da pobreza vinculada à dificuldade de acesso a alimentos e má nutrição foi mais marcante nas duas primeiras Cartilhas, intituladas como Agendas. Entretanto, o objetivo de oferecer condições para que as famílias se alimentem mais e melhor esteve presente em outros materiais. Tal como nos excertos transcritos abaixo:

Diferentes pesquisas mostram que o Bolsa Família tem contribuído para a superação da fome e para a garantia de segurança alimentar e nutricional das famílias mais pobres. As famílias beneficiárias, em especial as crianças, alimentam-se mais e melhor (MDS, 2009b, p. 16)

A alimentação e a nutrição são direitos humanos fundamentais registrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e incorporados, recentemente, ao artigo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil. Além disso, constituem requisitos básicos para a promoção e proteção da saúde. O governo brasileiro tem como preocupação a formulação e a divulgação de estratégias para tornar a alimentação mais saudável (MS, 2010, p. 05)

Nas Cartilhas com o título “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” de 2012 e 2014 toda vez que se falou em saúde as mesmas se referiam à alimentação, tendo em vista que as condicionalidades de saúde envolvem o acompanhamento de nutrizes e o peso de crianças.

A figura abaixo, retirada da Cartilha “Programa Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a) representa a preocupação com a questão alimentar dos beneficiários do PBF. Um menino comendo à mesa, ao passo que a sua frente está

uma mulher, que pode ser a mãe, segurando uma caixa com diversos tipos de alimentos *in natura*. Tal ilustração denota a preocupação do Programa com a alimentação saudável e de ensinar o que isso significa, mesmo que, principalmente, numa grande cidade, a compra da quantidade de alimentos tal como sinaliza a imagem da caixa poderia esgotar o dinheiro mensal do Programa.

Figura 8: Mãe e filhos na Agenda de 2006



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 04 – 05).

Ainda em, “Programa Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a), a preocupação com a alimentação permanece, mas é acrescido o objetivo de promover o acesso à educação e à saúde como direitos humanos. Esse aspecto aproxima a pobreza à negação ou má oferta de direitos sociais básicos.

Na Cartilha “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006) a Introdução do material explicita que o interlocutor – beneficiário do Bolsa Família – “(...) vai ver os direitos e deveres das famílias atendidas pelo Programa (...)” (p. 04). Em lugar do verbo exercer, o material usa *ver* os direitos demonstrando assim que pobres são os sujeitos que precisam saber que têm direitos, pois muitas vezes estes os são negados. Entretanto, ao dizer que o beneficiário tem deveres a cumprir se deixa de dizer que os direitos não podem estar vinculados a classificação

socioeconômica dos indivíduos. Os discursos das Cartilhas promovem também o esquecimento quando estimulam a sensação de que os direitos dos indivíduos sempre estiveram em algum lugar à sua espera sem se dar conta que os mesmos são frutos de lutas coletivas.

Entre os objetivos do PBF está a retirada dos beneficiários da pobreza por meio da oferta de serviços básicos e da cidadania. O título da Agenda que enfatiza os Compromissos da Família e o uso do verbo *dever*, deixam implícito uma discussão de ordem política e moral sobre o Bolsa Família enquanto política de transferência de renda focalizada na qual, em algum nível, a opinião pública afirma que não se pode dar nada (ao pobre) sem receber algo em troca. Por outro lado, o estabelecimento de obrigatoriedades entre governos e beneficiários nem sempre é vista como algo pejorativo por aqueles que fazem parte do Programa.

De acordo com Pires (2013), em suas entrevistas com beneficiárias do município de Campinas (SP), o dinheiro do Bolsa Família representa a “partezinha” dos impostos que retorna aos destinatários por meio do Programa. Assim, a renda do benefício não é algo que se tem, mas que se “pega” em troca do pagamento de tributos.

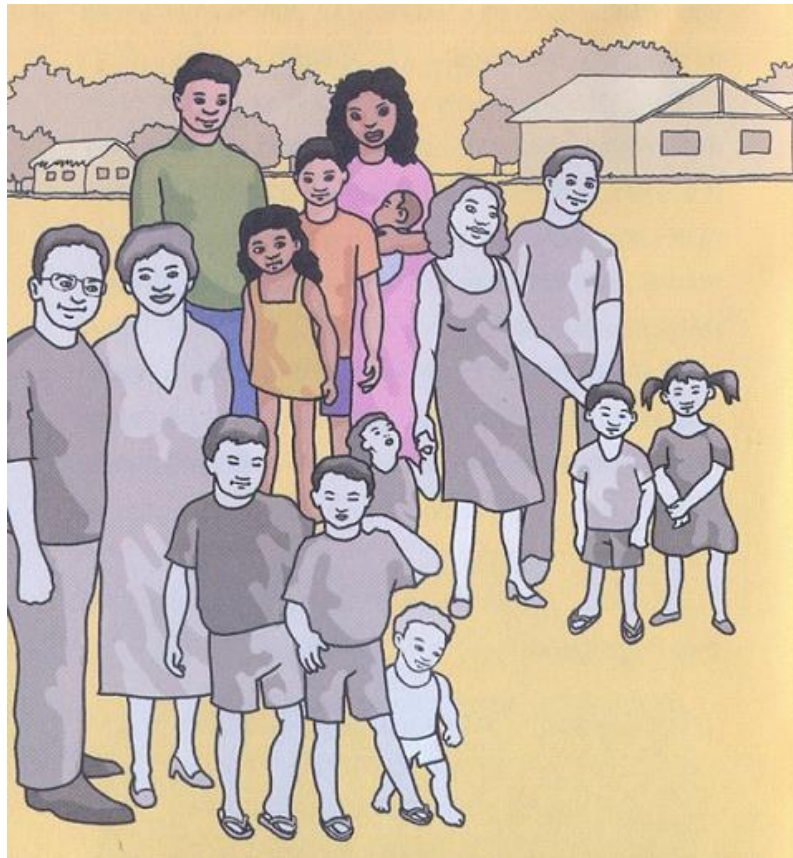
O autor demonstrou o estabelecimento do vínculo de troca-dádiva a partir de quatro características, entre elas destacamos duas:

*[...] o estabelecimento de um ciclo de troca e reciprocidade numa dimensão temporal, em que se configura claramente momento de dar, de receber e de retribuir [...] o ciclo de dons e contradons produz um compromisso, uma aliança entre os parceiros, ao envolver a formação de um sentimento de pertencimento por parte dos recebedores e da produção de vínculos sociais entre eles e o Estado. (PIRES, 2013, p. 174).*

Acerca do estabelecimento dessas obrigações é preciso salientar que o autor não demonstra apenas o aspecto negativo da relação de troca-dádiva, mas aponta também para a importância da troca e reciprocidade para o estabelecimento de laços sociais e de pertencimento.

Em “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006) são representadas três famílias, em que apenas uma possui cores enquanto as demais estão em preto e branco. A partir dessa descrição reconhecemos que as cores representam a família que tem seus direitos garantidos pelo Programa e, portanto, tem a oportunidade e a esperança em sair das condições de vulnerabilidade.

Figura 9: Famílias do Programa Bolsa Família



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família(MDS, 2006, p. 08).

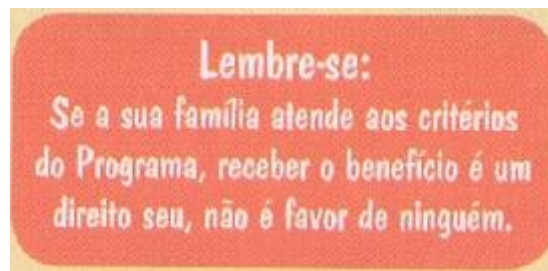
A imagem é acompanhada dos seguintes quadros:

Figura 10: Lembrete 1 da Agenda de 2006



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família(MDS, 2006, p. 08).

Figura 11: Lembrete 2 da Agenda de 2006



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 09).

Em conjunto os dois quadros indicam que o Bolsa Família é feito apenas para os pobres que atendem aos critérios do benefício e que não é algo do qual se precise ter vergonha, pois é considerado um direito. Entretanto, ao reforçar a idéia de que há quem possa ou não fazer parte do Programa os trechos acabam promovendo o discurso da importância do pobre ser honesto e receber o benefício somente quando necessário aspecto do qual tratamos mais adiante.

A contraposição de cores demonstra que, se de um lado, o verde representa a esperança de sair da situação de vulnerabilidade, do outro lado, o vermelho alerta para o fato de que o benefício é voltado apenas aos que atendem à linha de pobreza que, como dito em outro momento desse trabalho, é baixa, principalmente, se considerarmos as diferenças regionais de custo de vida.

Em alguns trechos das Cartilhas, Guias e Manuais notamos que o Bolsa Família promove o acesso a direitos aos quais, muitas vezes, o pobre não tinha antes do ingresso no Programa, tais como: “O Governo Federal também promove o acesso das famílias do Bolsa Família a educação e saúde.” (MDS, 2006, pp. 06).

O Bolsa Família juntou num só Programa o Auxílio Gás, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação. E também inclui famílias que não recebiam nenhum desses benefícios e estão de acordo com os critérios do Programa (MDS, 2006, p. 07.)

Pergunte ao seu médico, enfermeiro ou agente comunitário de saúde sobre as vacinas e o teste do pezinho. São de graça e podem prevenir doenças. [...] Seu filho, um novo cidadão. Logo após o nascimento, a criança deve ser registrada. É de graça, é um direito da criança e é um dever dos pais (MDS, 2006, p.24).

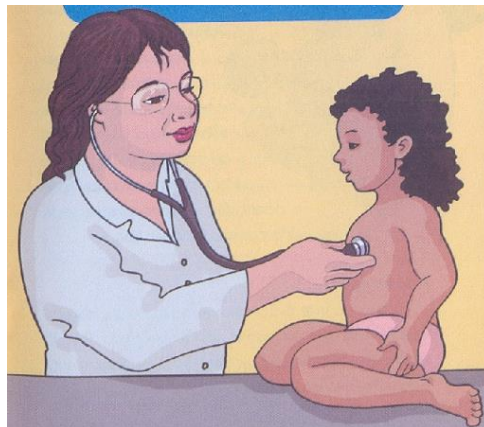
Como foi possível notar, todos os exemplos citados são trechos presentes na publicação de 2006. No referido material, direitos relacionados à saúde, à educação e à cidadania parecem estar vinculados ao Programa Bolsa Família, como se antes



do mesmo os pobres não tivessem tais direitos. Essa política de transferência de renda significou maior possibilidade de acesso aos direitos sociais básicos por parte dos sujeitos beneficiados, seja por meio das condicionalidades, seja pela cobrança para que os governos promovam maior acessibilidade e qualidade dos serviços. Entretanto, em “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (2006) tem mais destaque as obrigações dos beneficiários do que fato de que os direitos garantidos são, na verdade, constitucionais e universais.

A garantia de acesso à saúde a partir das condicionalidades vinculadas a essa área está expressa na Agenda de 2006 com a ilustração de uma médica ou agente de saúde auscultando o coração de uma menina, demonstrando não só a intenção em garantir o direito de atendimento médico, mas também a obrigatoriedade de acompanhamento da saúde de crianças até sete anos de idade.

Figura 12: Cuidados de saúde com criança menor de sete anos



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 23).

Na publicação “Programa Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a) os elaboradores e/ou validadores disseram sobre o apoio oferecido pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), tal como cursos profissionalizantes e atendimento na área social. Junto ao texto uma figura representa o prédio de um CRAS sem portas, pessoas idosas, um homem de braço estendido para uma mulher. O contexto apresentado nos leva a concluir que existe a intenção de representar os Centros como lugares de acolhimento para aqueles que, muitas vezes, tem seus direitos negados.



Figura 13: Atendimento a beneficiários em Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)



Fonte: Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a, p. 27).

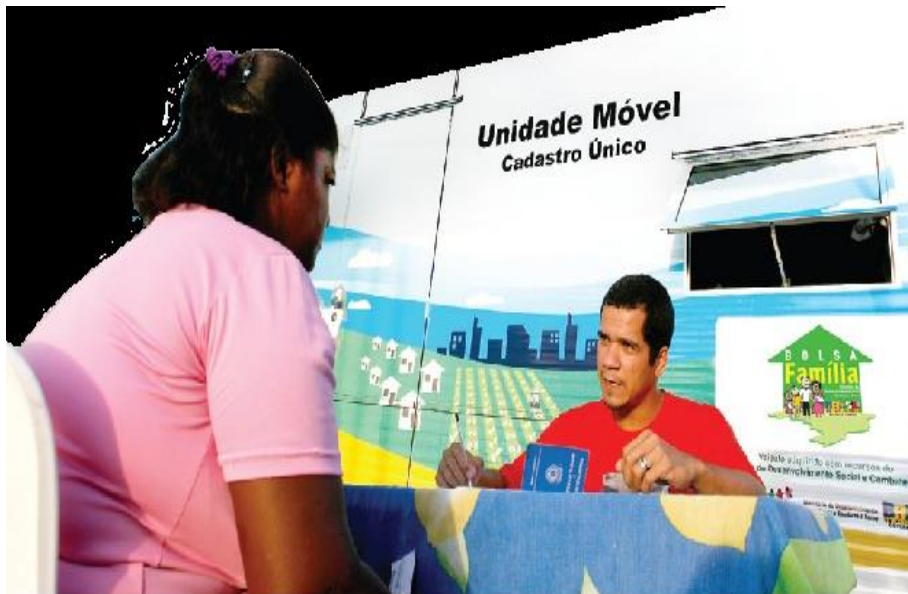
O acesso à documentação também pode ser encarada como garantia de um direito que é de todos os cidadãos. Nos materiais esse aspecto é ilustrado principalmente com a Carteira de Trabalho. Na Agenda de 2009 há um homem segurando esse tipo de documento e na Cartilha de 2009 a ilustração de uma mulher apresentando sua Carteira de Trabalho ao cadastrador. Essa representação exemplifica a preocupação do Programa em promover oportunidades para que os beneficiários sejam incluídos no mercado de trabalho formal, mas também em inculcar que o Bolsa Família não representa um desestímulo ao trabalho. Por outro lado, essas imagens também nos remetem à “cidadania regulada”, tal como descrita por Santos (1979), em que para ser considerado cidadão é preciso estar vinculado a uma profissão regulamentada.

Figura 14: Cidadania e Trabalho



Fonte: Bolsa Família: Agenda da Família(MDS, 2009a, p. 29).

Figura 15: Atendimento a beneficiários em Unidade Móvel



Fonte: Bolsa Família: Transferência e apoio à família do acesso à saúde e à educação (MDS, 2009b, p. 05).

Em “Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” (MDS, 2014) há diversas fotos que ilustram a preocupação em fazer o direito à educação chegar a todos, independente de região geográfica. Na contracapa da Cartilha uma foto mostra um menino em sala de aula com lápis em mãos e caderno sobre a carteira; em outro momento crianças saindo sorridentes da escola; existe ainda a representação de crianças subindo em um ônibus escolar na área rural e ao final da publicação dois jovens uniformizados.

Figura 16: Crianças na escola 1



Fonte: Bolsa Família: Transferência e apoio à família do acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2014, Contracapa).

Figura 17: Crianças na escola 2



Fonte: Bolsa Família: Transferência e apoio à família do acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2014, p. 08).

Figura 18: Crianças a caminho da escola



Fonte: Bolsa Família: Transferência e apoio à família do acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2014, p. 15).

As figuras e imagens ratificam a importância de mostrar aos beneficiários os serviços aos quais tem direito.

Ao explicitar as responsabilidades dos governos em relação à população pobre, as publicações posteriores à Agenda de 2006 representam um passo adiante no reconhecimento de que as três esferas de governo devem atuar mais no sentido de garantir direitos em lugar de exigir contrapartidas.

Se a família encontrar alguma dificuldade para utilizar esses serviços, deve entrar em contato com o gestor municipal do Bolsa Família e explicar o que está acontecendo. É importante que fique claro para as famílias que o acesso à saúde, à educação e aos serviços da assistência social é um direito que deve ser assegurado pelo poder público. A inexistência de oferta de qualquer um desses serviços é um problema a ser resolvido pelo município (MDS, 2009a, p. 18)

É importante lembrar que todos os brasileiros têm direitos aos serviços de saúde educação. Isto está garantido na Constituição Federal. Por esse motivo, as condicionalidades também são responsabilidades do poder público. Isso significa que os governos, nas atribuições das competências devem oferecer serviços com qualidade a todos os cidadãos. Além disso devem acompanhar o cumprimento das condicionalidades para identificar dificuldades de acesso e para buscar, de forma ativa, as famílias mais vulneráveis socialmente. O acompanhamento dessas famílias que não cumprem as condicionalidades é uma importante agenda de integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) (MDS, 2009b, p. 09).

A alimentação e a nutrição são direitos humanos fundamentais registrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e incorporados, recentemente, ao artigo sexto da Constituição da República Federativa do Brasil (MS, 2010 p. 05)

É responsabilidade do poder público garantir não só o acesso, mas também a qualidade dos serviços nessas áreas (MDS, 2012, p. 09; MDS, 2014, p. 10)

No que tange ao acesso aos direitos constitucionais de saúde e educação ressaltamos ainda o vínculo dos mesmos com o exercício da cidadania. Notamos que todas as publicações têm a intenção de relacionar o Programa com a garantia da cidadania por meio do acesso a serviços sociais básicos e da melhoria da renda das famílias beneficiárias, um exemplo dessa afirmação está no seguinte trecho extraído da Cartilha “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social”: “Saiba um pouco mais sobre o Programa Bolsa Família e veja como ele contribui para a melhoria de renda das famílias brasileiras, reforçando o exercício da cidadania” (MDS, 2014, p. 03).

Os discursos das Cartilhas, Guias e dos Manuais aproximam a concepção de cidadania à renda e alteram a concepção de cidadania tal como concebida a partir dos movimentos sociais da década de 1990. Para Dagnino (2004), nos anos 1990 a luta pela redemocratização no Brasil buscava uma atuação mais ativa na forma como se estruturava o sistema político, enquanto relação de poder. Nesse período surgiram diversos movimentos sociais e constituiu-se a concepção de uma “*nova cidadania*” (Dagnino, 2004), que buscava o reconhecimento do direito a ter direitos e participar de sua formulação.

Paoli (1989) também fez uma análise da questão da cidadania no Brasil, além de tratar da democracia, a partir dos movimentos sociais, a autora afirmou que tais movimentos conseguiram criar um horizonte cultural de reestabelecimento da inventividade das noções de ‘*direito*’ e ‘*cidadania*’ (1989) em que estes servem como instrumento de acesso à dimensão política da vida social. Para a autora, os movimentos sociais podiam ser vistos como sendo dotados de reivindicações por maior visibilidade, de exteriorização dos conflitos, possuidores de autonomia, de busca por justiça social e maior participação nos mecanismos de informação, decisão e formação de direitos.

Dessa forma a visão clássica dos conceitos de direito e cidadania, que era a de ter direito à representação pelo voto e às garantias de liberdade civil tendo como unidade o indivíduo, foram reformuladas a partir de um novo ‘*campo de referência*’ (Paoli, 1989), em que a cidadania seria calcada numa coletividade; haveria a possibilidade de recuperação da importância de uma vida comum e cotidiana para a formação de direitos civis e o surgimento de uma noção de sociedade democrática na qual existisse espaço para uma participação comum no poder e não mais individual.

A partir das pesquisas realizadas acerca do PBF, sobre seus resultados e as análises das Cartilhas, Guias e Manuais notamos que essa PTR não tem desenvolvido o alargamento da cidadania a partir de movimentos sociais, pela via da construção de um sujeito coletivo, mas de forma individual, diante do sentimento do beneficiário estar atrelado ao Estado por meio das condicionalidades e do recebimento da renda.

Em, “Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação” (MDS, 2009b) a busca por alcançar os objetivos do Programa



passou a ser organizada em três eixos, dentre estes dois exemplificam a relação do acesso aos direitos com a pobreza.

- Reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, o que contribui para as famílias romperem o ciclo da pobreza entre gerações;
- Integração com outras ações e programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade para apoiar as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza” (MDS, 2009b, p. 03)

Os eixos transcritos acima demonstram, portanto, a importância de garantir acesso a direitos para o combate às vulnerabilidades socioeconômicas. Outro destaque que merece ser feito é a espécie de convocação da sociedade civil para que junto às ações dos governos exista uma cooperação no sentido de que entidades não governamentais promovam estratégias de alívio da pobreza. No trecho a seguir o incentivo a essas ações individuais ou coletivas da sociedade fica mais clara:

E não se esqueça: as ações que você realiza, todos os dias, no seu estado ou município, impactam diretamente milhões de famílias. Por isso, mantenha-se atualizado e entre em contato com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para fazer sugestões ou saber mais sobre o Programa Bolsa Família (Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação, 2009b, p. 17).

Enquanto nas Agendas de 2006 e 2009 havia uma espécie de pudor em usar a palavra pobreza, na Cartilha “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação” (MDS, 2009b) dizer que o beneficiário é pobre não é algo problemático ou uma espécie de constrangimento. E isso fica evidente no principal objetivo destacado neste material: “O principal objetivo é contribuir para a superação da pobreza, especialmente no grau mais extremo” (p. 03). Entretanto, fica evidente que isso significa o baixo acesso a renda, inferior a R\$ 70,00 até R\$ 140,00 por pessoa. Nesse sentido, uma das formas como as Cartilhas, Guias e os Manuais compreendem a pobreza é a partir da falta ou baixa renda.

Em alguns momentos notamos que a concepção da pobreza enquanto falta de alimentos e/ou má nutrição e ausência ou má qualidade da oferta de direitos e políticas públicas também está relacionada à questão da baixa renda. Os excertos abaixo exemplificam este vínculo.

Esse dinheiro a mais permite que as famílias vivam melhor. Mas o compromisso do Governo Federal vai mais longe. Por exemplo: promover cursos de alfabetização para quem não sabe ler e escrever e atividades para ajudar você e seus familiares a fazer trabalhos novos e gerar renda para sua família (MDS, 2006 p. 07)

O Bolsa Família é um Programa que transfere renda diretamente para as famílias como forma de garantir o direito humano à alimentação adequada, à educação e à saúde. O dinheiro do Bolsa Família pode ser usado para comprar alimentos ou para qualquer outra despesa importante para o desenvolvimento da família (MDS, 2009a, p. 06)

O pagamento do benefício da sua família é realizado todo mês. O dia de pagamento é determinado pelo final do Número de Identificação Social (NIS), presente em seu cartão (MDS, 2009a, p. 13)

Ter conta no banco é bom. A gente não precisa andar com dinheiro para fazer compras porque pode pagar com o cartão. O banco também é um lugar para guardar o dinheiro quando a gente consegue economizar. E facilita o crédito, quando a gente quer empréstimo para comprar algo. Mais que facilidade, é um direito que agora os beneficiários do Bolsa Família podem ter (MDS, 2009c, p. 03)

No primeiro texto há uma relação entre políticas públicas de educação, na figura dos cursos de alfabetização, e atividades de geração de trabalho e renda com a melhoria da vida das famílias. Ainda que o material não possa ou não tenha como dizer isso por conta de suas características enquanto material formativo e informativo, o acesso ou melhoria da renda não acontece de forma automática a partir do domínio da leitura e da escrita. Temos ainda que os cursos para promoção de trabalho e renda são oferecidos pelas prefeituras, portanto, não é possível garantir que cada município ofereça atividades que, de fato, promovam a capacidade dos beneficiários em exercer atividades no sentido de melhorar a renda.

No segundo exemplo notamos que a renda é reconhecida como um elemento relevante para o acesso a direitos sociais básicos, como alimentação, educação e saúde. A fim de mostrar essa importância aos beneficiários a publicação diz que o dinheiro do benefício deve ser gasto com despesas que contribuam para o desenvolvimento da família.

Ao estabelecer a agenda de pagamentos do Bolsa Família a partir do Número de Identificação Social (NIS) dos favorecidos percebemos que pode haver a construção de um vínculo entre aqueles que recebem a renda e cumprem condicionalidades do Programa e o Estado, deixando margem para o empoderamento dos beneficiários.



Por fim, o último exemplo deixa explícito que há uma relação entre dinheiro e direito. Ter uma conta em banco é percebida também como a conquista de uma espécie de liberdade por não precisar manipular diretamente o dinheiro. Sendo assim, um sinal de pobreza ou extrema pobreza é não ter sequer para ter conta em banco.

Não pretendemos aqui desconsiderar a importância de um material que se propõe a ensinar aqueles que nunca tiveram acesso à conta bancária sobre as questões burocráticas que enfrentarão a partir da contratação desse tipo de serviço. Entretanto, a Cartilha sobre Educação Financeira, publicada em 2009, pressupõe algumas situações e naturaliza outras que merecem a atenção de um trabalho que se inspira pela AD.

Quanto mais cuidado você tiver com sua conta, mais crédito terá com o banco. Com o tempo, você pode juntar dinheiro para realizar um sonho antigo, reformar a casa, trocar um móvel ou até abrir o próprio negócio. É um passo importante na construção dos seus direitos (MDS, 2009c, p. 03)

É importante que todos aprendam a poupar e evitem o endividamento. Quando algum membro da família gasta mais do que ganha, isso prejudica toda a família. Por isso, é importante que toda casa tenha um orçamento familiar (MDS, 2009c, p. 05)

Dona Joana pretendia comprar um pacote de 2 quilos de açúcar que custava R\$ 1,50. Mas ela também encontrou um pacote de 1 quilo que custava R\$ 1,00.

- O que será mais vantajoso? – ela pensou:

- 1 pacote de 2 quilos = R\$ 1,50 ou
- 2 pacotes de 1 quilo cada um = R\$ 2,00

Então, ela percebeu que, com o pacote de 2 quilos por R\$ 1,50, ela economizaria R\$ 0,50. Faça como Dona Joana e compare o custo-benefício dos produtos! (MDS, 2009c, p. 09)

Para descobrir se a compra a prazo vale a pena, basta fazer uma conta simples: somar o valor das prestações e ver se ele é maior ou menor que o valor à vista. Na maioria das vezes, a soma do valor das prestações é maior que o preço do produto se ele fosse comprado à vista. Por exemplo, o anúncio de uma loja dizia que um ferro de passar custava R\$ 50,00 à vista ou cinco prestações de R\$ 12,00. Somando o valor das cinco prestações percebemos que o ferro sairia por R\$ 60,00 na compra à prazo, ou seja, R\$ 10,00 a mais que o preço à vista.

É muito importante fazer essas comparações do valor à vista e a prazo antes de comprar! (MDS, 2009c, p. 11)

Os exemplos transcritos denotam que o pobre precisa ser ensinado a poupar, a como comparar preços, a como evitar o endividamento e sobre quais as melhores maneiras de consumir e que produtos comprar. Os dois últimos excertos dão

exemplo de como esse material naturaliza o papel da mulher enquanto cuidadora da casa, entretanto, fala também da mesma como responsável por organizar os gastos da família. Dessa forma, como mencionado em outro momento dessa dissertação, o PBF promove uma tensão entre dois pólos, em que de um lado há naturalização das tradicionais relações de gênero e, de outro, o estabelecimento da mulher em posições que antes eram dominadas pelos homens.

A importância da renda como meio de superação a pobreza foi explicitada na publicação de 2012. Vejamos:

Recentemente, o Bolsa Família passou a ter foco ainda mais acentuado na redução da pobreza infanto-juvenil, pois 40% dos brasileiros extremamente pobres tem até 14 anos. Foram aumentados a quantidade e o valor dos benefícios relacionados às crianças e aos adolescentes. Saiba um pouco mais sobre o Programa Bolsa Família e veja como ele contribui para melhorar a renda das famílias brasileiras, garantindo o exercício da cidadania (MDS, 2012, p. 03).

O aumento de benefícios e valores pagos demonstram que o acesso à renda passou a ser reconhecido com ainda mais destaque como forma de combater a extrema pobreza entre crianças e adolescentes. Tendo em vista a análise de materiais anteriores e o contexto da publicação de 2012, a última parte deste trecho pode levar o interlocutor a duas interpretações.

Ao dizer que o PBF “[...] contribuiu para melhorar a renda das famílias brasileiras, garantindo o exercício da cidadania” poderíamos considerar que a cidadania é garantida pelo acesso à renda, aspecto que contradiz o direito de ser cidadão independente de condições socioeconômicas. Por outro lado, se retomarmos o desenho do Programa de fazer das condicionalidades uma forma de garantir a oferta de direitos sociais básicos com qualidade poderíamos interpretar que a renda é apenas mais um elemento na busca pelo fim das vulnerabilidades que impedem a participação cidadã dos indivíduos na sociedade e que as obrigadoriedades convergem no sentido de possibilitar mais oferta de serviços públicos.

Nas imagens dos materiais podemos reconhecer a pobreza como falta ou baixa disponibilidade de renda para manutenção da própria vida, tal como nos quadros descritos anteriormente, em que de um lado, em verde, se falou sobre o PBF ser voltado aos que precisam e de outro, em vermelho, dizeres sobre o direito dos que atendem aos critérios para receberem o benefício. É preciso termos em

mente que precisar e atender aos critérios significa estar dentro de uma linha de pobreza que, em 2006, era de R\$ 50,00 a R\$ 100,00, portanto, ser pobre era não ter ou ter pouco acesso à renda.

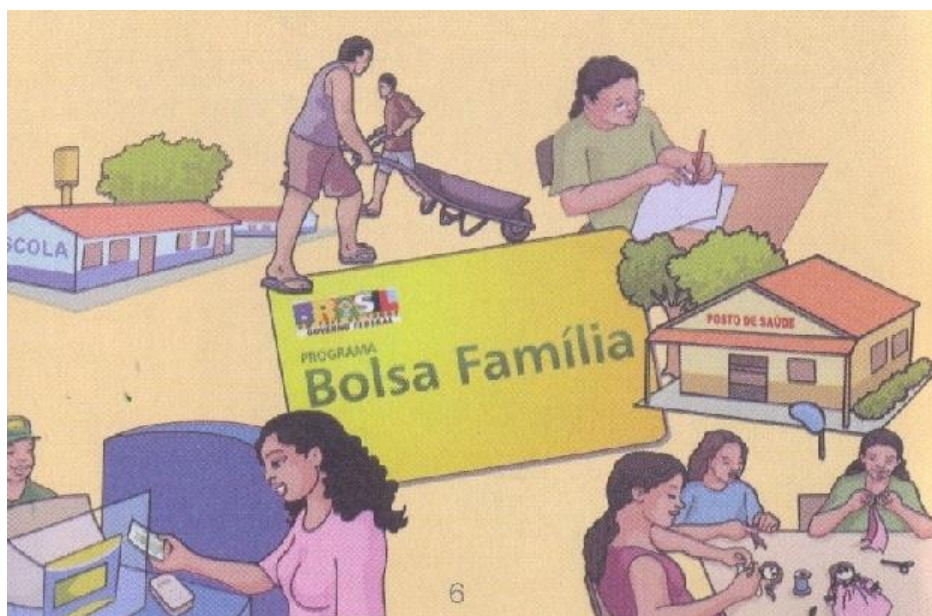
Na Cartilha de 2009, ao falar das ações complementares o texto é acompanhado de uma foto de mulheres fazendo pão e vestindo aventais de um Projeto, denotando o esforço de iniciativas que buscam promover condições para melhoria de renda dos destinatários. O mesmo pode ser interpretado das figuras da Agenda de 2006, em que desenhos mostram mulheres confeccionando bonecas e homens exercendo atividade na construção civil. Ainda que o incentivo às ações de estímulo à geração de renda seja importante para a busca da saída da pobreza, as ilustrações naturalizam os tradicionais papéis de gênero, assunto que foi tratado alguns parágrafos a frente. A manutenção da concepção socialmente cristalizada acerca das atividades destinadas a homens e mulheres vem sendo alterada, em algum nível, ao longo dos anos, pois, dados Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) indicam que em 2010 as mulheres eram mais de 200 mil trabalhadoras com carteira assinada no país, quase o dobro do registrado em 2006, e 8% do total da construção civil.

Figura 19: Mulheres beneficiárias em curso de panificação



Fonte: Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a, p. 10).

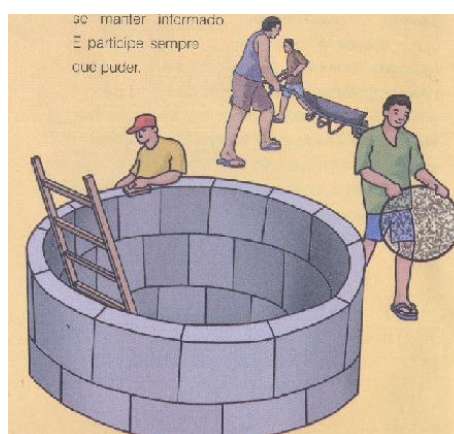
Figura 20: Diversas responsabilidades dos destinatários



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 06).

Ainda em “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006), homens trabalham na construção de uma cisterna e tal figura está vinculada ao texto sobre Trabalho e Renda. Dentro do contexto descrito interpretamos que a família é incentivada a ser pró-ativa a fim de buscar melhores condições de vida.

Figura 21: Construção de cisterna



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 26).

Em “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” (MDS, 2012) e “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” (MDS, 2014) o principal objetivo é contribuir para a superação da pobreza a partir de três eixos:

- Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias;
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza.
- Coordenação com outras ações e programas dos governos, nas suas três esferas e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e a pobreza. (MDS, 2012, p. 05)

A estrutura do texto demonstra uma intenção de deixar claro ao beneficiário que o PBF segue uma ordem lógica, em que o ponto de partida é a saída da extrema pobreza e o final é superação, entre as gerações, da vulnerabilidade socioeconômica. Para além dos objetivos e etapas do Programa, o processo de enfrentamento da pobreza é conflituoso e subjetivo. O valor do benefício e a linha de corte são baixos; a coordenação entre os governos nem sempre é realizada de forma a atender as reais necessidades dos beneficiários e gerar possibilidades para o enfrentamento das desigualdades; há questões macroeconômicas e aspectos regionais que influenciam as políticas sociais e de transferência de renda, entre outros.

A característica de ser uma política focalizada demonstra a relação entre pobreza e renda. A capacidade de conseguir chegar aos que realmente possuem poucas condições financeiras foi destaque nas Cartilhas de 2009 e 2012.

O Bolsa Família tem uma das melhores focalizações quando comparado com programas similares na América Latina e em outros países (MDS, 2009b, p. 16.)

O Bolsa Família tem uma das melhores focalizações entre programas similares implementados em outros países. Uma qualidade que tem sido reconhecida e tornado o Bolsa Família uma referência no debate internacional sobre transferência de renda (MDS, 2012, p. 18)

Ser uma referência quando o assunto é focalização na oferta de benefícios para famílias com menor renda esteve presente desde a primeira publicação, na

qual essa intenção ficou explícita em vários momentos, principalmente em partes dos materiais reservadas ao que diz respeito à fiscalização do Programa.

O Conselho verifica se as famílias do Programa atendem aos critérios para fazer parte. [...] Você pode falar com as pessoas que fazem parte do Conselho ou Comitê sempre que tiver dúvidas sobre o Programa, ou para fazer reclamações e denúncias (MDS, 2006, p. 27)

Lembre-se:

O Programa só atende às famílias que estão de acordo com os critérios definidos na lei.

Se alguém receber de forma indevida, terá de devolver a quantia recebida. A lei prevê que o dinheiro seja devolvido com juros. [...] Também é bom lembrar: Se alguém que não precisa recebe, outra família, que precisa mais, pode deixar de receber” (MDS, 2006, p. 31)

No primeiro trecho, a orientação sobre a possibilidade de falar com pessoas que fazem parte do Conselho ou Comitê é importante como meio de falar aos destinatários que eles têm a possibilidade de fazer parte de forma mais participativa do Programa nos municípios. Mesmo que o segundo excerto seja necessário para informar sobre os aspectos legais que envolvem o recebimento do benefício notamos que, em relação ao primeiro destaque, o Conselho ou Comitê se prestam, entre outras coisas, para fazer reclamações e denúncias que podem ser tanto para denunciar quem recebe o benefício sem atender às exigências do PBF como a ausência de oferta de serviços sociais básicos.

O último Lembrete transcrito acima foi reescrito de outra forma em 2009 no sentido de amenizar o tom punitivo, mas mantendo o apelo emocional a partir da justificativa de que existem pessoas mais pobres que outras.

Importante: se você perceber que não precisa mais do benefício, informe ao gestor do Bolsa Família e atualize o seu cadastro. Lembre-se de que pode haver alguma família precisando mais do que a sua! (MDS, 2009a, p. 15)

Esses avisos nos remetem ainda a outra forma de compreender a pobreza e o que é ser pobre, ou melhor, como o pobre deve ser. O pobre deve ser honrado, correto, verdadeiro. Nas Agendas de 2006 e 2009 e nas Cartilhas de 2009, 2012 e 2014 os textos sobre o Cadastro Único expressam a intenção em reforçar o tipo ideal do “pobre, porém honesto”.

Para ser cadastrada a família precisa responder a um questionário com muitas perguntas. É importante responder de modo completo, claro e

verdadeiro. Depois da ficha de cadastro feita, a prefeitura digita os dados e manda para o Governo Federal. O Governo Federal analisa as informações e identifica as famílias que devem entrar no Programa, de acordo com a lei” (MDS, 2006, p. 11)

O gestor municipal é quem faz o cadastramento e atualização das informações das famílias. Mas lembre-se que é a família a responsável pelas informações dadas ao gestor na hora de fazer o cadastro (MDS, 2009a, p. 10)

O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família. Por isso, é importante que as informações do Cadastro Único estejam sempre atualizadas (MDS, 2009a, p. 05)

O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados, é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família de forma impessoal e automatizada. Por isso, é importante que as informações do Cadastro Único estejam sempre atualizadas (MDS, 2012, p. 07; MDS, 2014, p. 05)

Nas Agendas de 2006 e 2009 notamos a intenção de mostrar aos beneficiários a importância de passar as informações ao cadastrador para que possa fazer parte do Programa de acordo com os critérios de inclusão, entretanto, a forma como é dito deixa subentendido que o pobre precisa ser verdadeiro. No primeiro caso fica implícito que é preciso assumir uma postura de retidão com o Governo Federal, pois este é o responsável por conceder o Bolsa Família; por outro lado, em 2009 o texto parece assumir um tom menos autoritário, porém o uso da conjunção adversativa *mas* faz com que a prerrogativa de honestidade seja mantida.

Nas Cartilhas de 2009, 2012 e 2014 a obrigação com as informações dadas no ato do cadastramento estão presentes em “Por isso, é importante que as informações do Cadastro Único estejam sempre atualizadas”. Entretanto, o contexto do excerto permite uma dupla interpretação, a de que a atualização dos dados não é responsabilidade apenas do informante, mas também dos governos municipais, aspecto encarado nessa pesquisa como um avanço, ainda que tímido, em direção à desnaturalização de alguns pré-conceitos em relação à população de baixa renda.

Em todos os materiais existe alguma imagem de um beneficiário passando informações ao cadastrador do Programa; nas duas primeiras Agendas essas figuras são acompanhadas de textos que dizem sobre a necessidade de dizer a verdade e de manter os dados da família sempre atualizados.

Figura 22: Inclusão de informações no Cadastro Único 1



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 10).

Figura 23: Inclusão de informações no Cadastro Único 2



Fonte: Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a, p. 11).



No que tange ao cumprimento das condicionalidades podemos notar a mesma formação discursiva para dizer aos beneficiários sobre a importância de estar em dia com as mesmas, aspecto melhor compreendido quando temos em mente que são as obrigatoriedades que mantêm a participação dos destinatários no Programa.

Se a sua família teve um motivo muito forte para descumprir os compromissos de educação ou saúde ou assistência social, procure o gestor municipal do Programa Bolsa Família para explicar a situação, de preferência com o extrato de pagamento em mãos” (MDS, 2009a, p 26)

Por fim, o último exemplo demonstra que o comportamento do pobre precisa estar vinculado a honestidade.

Sempre que compramos a prazo ou tomamos um empréstimo, estamos assumindo uma dívida. Por isso, temos de pensar bem e estar conscientes de que teremos que honrar esses pagamentos no futuro. Só devemos gastar o que podemos pagar. Dinheiro emprestado, só para coisas realmente urgentes e importantes. Mesmo assim, temos que analisar bem se teremos condições de pagar a dívida na data do vencimento. Importante: dívidas em atraso geram multas e juros (acréscimos) e vão ficando maiores quanto mais o tempo passa. Além disso, ao pagar em dia, mantemos o nome limpo na praça, o que evita muitos problemas” (MDS, 2009c, p. 10)

No texto extraído da Cartilha sobre Educação Financeira não estão presentes apenas as vozes dos formuladores e validadores do material, mas também da instituição financeira, que anseia em conceder empréstimos e receber os juros destes; do comerciante que vende a prazo esperando o pagamento, entre outras. A expressão “nome limpo na praça” funciona aqui como uma metáfora que nos permite acessar as ideologias que constituíram o que pode e deve ser dito sobre o que é ser pobre. O trecho possui uma mudança em relação a outros textos dos materiais anteriores e do próprio Guia de 2009, qual seja: o uso de Nós. Demonstrando assim uma alteração no sentido de diminuir os efeitos de responsabilização de verbos no imperativo.

Além do acesso aos direitos, o uso do dinheiro de forma consciente e responsável é um discurso utilizado para demonstrar como o pobre pode sair dessa condição.

Exemplos do que pretendemos afirmar estão presentes na Cartilha “Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família” (MDS, 2009c). Esta

publicação ilustra a figura de uma mulher comparando preços; em outro momento um homem e uma mulher refletem sobre a melhor forma de adquirir um ferro de passar roupas, esta última opta pela compra sem parcelamentos; entre outras situações em que a mulher exerce papel decisivo nas questões financeiras da família. Todas as circunstâncias descritas demonstram que o pobre beneficiário precisa saber usar o dinheiro de forma racional. Entretanto, a publicação desconsidera as diversas necessidades materiais dos indivíduos.

Figura 24: Beneficiária pesquisando preços



Fonte: Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família (MDS, 2009c, p. 08)

Figura 25: Sobre a melhor maneira de pagamento



Fonte: Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família (MDS, 2009c, p. 11).

Uma das importantes estratégias que o desenho do Programa Bolsa Família elenca como forma de promover a superação da pobreza entre as gerações é por meio da educação. Nesse sentido, encarando as Cartilhas, Guias e os Manuais como materiais com caráter didático, buscamos analisar quais as concepções de educação presentes nas publicações e, tendo em vista a obrigatoriedade da frequência escolar, se e como é descrita a relação família/escola.

#### **4.3 – Da educação de pais e filhos nos dizeres das Cartilhas, Guias e Manuais do PBF.**

Definir educação é tarefa complexa e repleta de contradições. Tendo em vista os objetivos do PBF, o contorno que o mesmo vem assumindo ao longo de seus mais de dez anos de existência e os discursos das Cartilhas, Guias e Manuais desenvolvidos para os beneficiários optamos por iniciar a discussão acerca da educação a partir da etimologia da palavra.

De acordo com Sampaio, Santos e Mesquita (2002), a palavra educação está atrelada a dois termos latinos: *educare* e *educere*. O primeiro significa criar, amamentar, alimentar e o segundo diz respeito a conduzir para fora. Nesse sentido, educar se vincula às idéias de conduzir, ensinar alguém, à noção de uma dádiva, de algo que é oferecido no sentido de possibilitar o crescimento<sup>30</sup>. Existe ainda a educação escolar, sobre a qual os autores afirmam que é uma forma particular de como a sociedade se institucionaliza com o auxílio da escola.

Para Durkheim (1978), só é possível utilizar o termo educação para referirmo-nos à ação dos adultos sobre as crianças e adolescentes. Essa concepção de educação compreende dois aspectos: o uno, no qual todo povo possui certo número de idéias, sentimentos e práticas que devem ser inculcados em todas as crianças, independente de categoria social. E o múltiplo, ligado à reprodução da cultura, em que cada criança e adolescente recebe uma educação que diz respeito ao lugar onde vive, à classe social a qual pertence e à profissão que irá exercer.

O sistema de educação se impõe assim aos indivíduos como um reflexo de todo o passado da humanidade, que envolve a religião, a organização política, o grau de desenvolvimento das ciências, do estado das indústrias, de fatores

---

<sup>30</sup> Utilizamos a palavra Dádiva a partir de Marcel Mauss (2003), em que o termo caracteriza sistemas de trocas e reciprocidades, as quais são associadas a valores éticos e morais.

biológicos, entre outros. Dessa forma, não seria possível reconstruir, transformar individualmente a educação, pois esta depende umbilicalmente da história.

A educação pode ser resumida a uma fórmula:

A educação é a ação exercida, pelas gerações adultas, sobre as gerações que não se encontrem ainda preparadas para a vida social; tem por objeto suscitar e desenvolver, na criança, certo número de estados físicos, intelectuais e morais reclamados pela sociedade política, no seu conjunto, e pelo meio especial a que a criança, particularmente, se destine". (DURKHEIM, 1978, p. 41)

Com intuito de demonstrar uma posição oposta à durkhemiana elencamos a concepção de Paulo Freire (1979), que compreende a educação como instrumento de mudança. Essa compreensão está pautada na visão do homem como ser inacabado, que está em constante busca por saber mais e refletir sobre si mesmo e sua realidade. Todos são capazes de refletir sobre a realidade que os cerca. "Assim, pode transformá-la e com seu trabalho pode criar um mundo próprio: seu eu e suas circunstâncias" (Freire, 1979, p. 30). Sendo assim, o autor conclui que a educação não é um processo de adaptação do indivíduo à sociedade.

Para que essa transformação seja possível é necessário que a escola deixe de ser uma promotora e reprodutora da desigualdade social. Reimers (2000) concebe que a escola tem se configurado como instrumento importante para a continuidade da lógica excludente, a qual transmite a desigualdade por meio de cinco processos educativos: (1) acesso diferenciado aos níveis de educação, dificilmente o filho do pobre conclui o ensino médio ou chega à universidade; (2) os educandos com melhores condições financeiras tendem a se concentrar em escolas onde os professores são mais capacitados, dedicam mais tempo à tarefa de ensinar, a instituição de ensino está mais preocupada em auxiliar a aprendizagem dos alunos e a apoiar o trabalho dos educadores; (3) a escola se configura como instrumento de segregação social, pois os estudantes são habituados a conviverem e relacionar-se com indivíduos da mesma condição sociocultural; (4) o capital cultural e material transmitido pelos pais, quanto mais recursos materiais e culturais maiores serão as oportunidades dos filhos e (5) Ausência de projetos que concebam a vulnerabilidade socioeconômica como um tema de estudo para pobres e não pobres, o fato de não haver um projeto que busque a promoção da justiça social desde a escola explica, em boa parte, o fato dela mesma ser reprodutora das desigualdades.

Dessa forma, as instituições escolares estão mais próximas à noção prescritiva e disciplinadora de educação, não se preocupando em atuarem como pontes para transformar a realidade social dos alunos. Essa percepção pode ser observada nos materiais analisados, em que a educação é percebida como uma série de passos burocráticos que os beneficiários devem cumprir e não há, ou são mínimos, os espaços para pensar sobre as diferenças culturais, de condições socioeconômicas, regionais, entre outras. Nos trechos abaixo, o uso de verbos impositivos próprios do gênero de Cartilhas, Guias e Manuais tais como dever, matricular, garantir e informar indicam o que pretendemos afirmar.

#### Compromissos de educação

Em relação à educação, para continuar recebendo o benefício, sua família deve.

- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos na escola.
- Garantir a frequência de no mínimo 85% das aulas a cada mês. Se houver falta às aulas, é preciso informar à escola e explicar a razão.
- Informar ao gestor do Programa na prefeitura sempre que alguma criança mudar de escola. Assim os técnicos da prefeitura vão poder continuar acompanhando a frequência escolar de seus filhos (MDS, 2006, p.18)

#### Compromissos de educação:

Os pais ou responsáveis devem:

- Matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola;
- Garantir a frequência escolar de pelo menos 85% das aulas para as crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para os jovens de 16 a 17 anos. (MDS, 2009a, p. 19)

#### Compromissos com a educação

- Crianças e adolescentes de seis a 15 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% das aulas;
- Jovens de 16 a 17 anos devem ser matriculados na escola e ter frequência mínima de 75% das aulas. (MDS, 2009b, p. 09)

#### COMPROMISSOS COM A EDUCAÇÃO:

- Todas as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos das famílias beneficiárias devem ter frequência escolar mínima de 85%.
- Jovens de 16 a 17 anos devem ter frequência escolar mínima de 75%. (MDS, 2012, p. 11)

#### CONDICIONALIDADES

##### EDUCAÇÃO

- Todas as crianças e os adolescentes de 6 a 15 anos das famílias beneficiárias devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 85% das aulas.
- Jovens de 16 a 17 anos devem estar matriculados na escola e ter frequência mínima de 75% das aulas. MDS, 2014, p. 10)

Entre a Agenda de 2006 e a publicação de 2009 há extensão do benefício para adolescentes acima de 15 anos de idade, aspecto que denota a melhoria do Programa no que tange à preocupação em atender um número ainda maior de

peças em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Outra alteração a ser destacada, a partir do material “Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a), é que este perde o tom impositivo quando fala da necessidade de informar o motivo de ausência das crianças e adolescentes às aulas e a mudança de escola para que os técnicos do Programa possam acompanhar a frequência.

Apesar das melhorias destacadas acima ainda existe a dificuldade de acesso e/ou a matrícula. Em algumas regiões do país a distância em que as escolas se localizam são bastante longas e o tipo de transporte necessário para chegar às mesmas são precários, aspectos que podem dificultar a garantia da frequência mínima exigida pelo Programa.

Como dito no primeiro capítulo deste trabalho, os beneficiários do PBF devem cumprir dez pontos percentuais a mais de assiduidade às aulas do que um aluno não beneficiário. Dessa forma, ainda que as publicações cumpram seu papel de informar sobre as condicionalidades do Programa interpretamos que dentro do desenho institucional do Bolsa Família tal condicionalidade acaba deixando implícito que o pobre pode não dar valor à educação escolar e, portanto, precisa dessa espécie de “pedágio” para ser merecedor da renda paga pelo Programa.

No que tange à maneira como as famílias devem cuidar da educação das crianças e dos adolescentes algumas imagens são bastante representativas da importância da educação formal, por meio da frequência escolar, como uma das formas mais adequadas para promover o fim da pobreza.

Desde 2006, com a figura do pai que estuda a lição junto ao filho; das crianças em sala de aula e entrando sorridentes na escola na Agenda de 2009; do grupo de crianças uniformizadas da Cartilha publicada no mesmo ano; do menino com lápis e cadernos em mãos e dos pequenos estudantes saindo ou a caminho da escola na Cartilha de 2014, todos os materiais visam ensinar e não deixar espaço para dúvida de que a educação formal institucionalizada é o único caminho para que as famílias possam garantir que seus filhos não passem pelas mesmas condições de vulnerabilidade de gerações anteriores.

Acreditamos que esse tipo de educação é fundamental para a possibilidade de superação da pobreza, mas ela também importa para o acesso à cidadania, para o estabelecimento de vínculos sociais, para a constituição das identidades individuais, entre outros aspectos.

A relevância da educação formal insitucionalizada como meio de superação das condições de pobreza se reforça ainda mais a partir do ensino superior, tendo em vista que o contexto social, cultural, histórico e econômico ainda valoriza o capital cultural institucionalizado, em que o diploma funciona como uma comprovação de que os indivíduos que o possuem têm as habilidades necessárias para desempenhar determinadas funções, independentemente da real aquisição desse capital cultural (FERNANDES & ULIAN, 2011).

Figura 26: Pai ajudando filho com dever escolar



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 20 – 21).

Figura 27: Crianças na escola 3



Fonte: Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a, p. 38 – 39).

Figura 28: Crianças na escola 4



Fonte: Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação (MDS, 2009b, p. 09).

Para além da obrigatoriedade de permanência mínima na escola, as famílias que possuam crianças em situação de risco de trabalho infantil devem cumprir algumas exigências, tal como descritas abaixo.

Compromissos para as famílias com crianças e adolescentes em risco de trabalho infantil.

Os pais ou responsáveis devem:

- Garantir a frequência mensal mínima de 85% das crianças e adolescentes de até 16 anos, nas atividades do Serviço Socioeducativo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI);
- Participar das atividades ofertadas pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Centro de Referência Especializado de assistência Social (CREAS), quando houver a existência destes centros na sua cidade.

O PETI é um programa que integra o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e tem como objetivo retirar as crianças e adolescentes de até 16 anos do trabalho infantil. Uma das ações do PETI é ofertar atividades como esporte, cultura, artes dentre outras, no período contrário ao da escola. (MDS, 2009a, p. 24 - 25)

A partir de 2009 os materiais publicados para os beneficiários do PBF passaram a falar sobre as políticas públicas voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco de trabalho infantil. Sendo assim, em “Programa Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a) uma figura ilustra o que parecem ser adolescentes jogando voleibol junto ao texto sobre os compromissos para as famílias com indivíduos nessas condições. A imagem que coloca as personagens sorrindo em uma situação descontraída tem a intenção de fazer com que o leitor



reconheça a importância do direito de crianças e adolescentes exercerem atividades socialmente reconhecidas como adequadas à sua idade.

Figura 29: Atividade para crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil



Fonte: Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a, p. 24 – 25).

A existência do PETI e as atividades ofertadas às crianças e adolescentes em situação de risco promovem o acesso a experiências antes não conhecidas. Mas não diz sobre quais atividades podem ser essas e também não diz o que deve ser feito quando não houver CRAS ou CREAS de fácil acesso aos beneficiários. Essas ausências deixam lacunas acerca de como o SUAS pretende erradicar o trabalho infantil e melhorar as condições de vida das crianças e adolescentes.

As ações complementares do Bolsa Família visam auxiliar a saída da pobreza com auxílio de atividades que ultrapassam as obrigаторiedades de educação e saúde.

As ações complementares, integradas ao Bolsa Família, são executadas por diferentes órgãos do Governo Federal, pelos estados e municípios e também por entidades da sociedade civil. Existem experiências bem sucedidas na área de economia solidária, de inclusão de beneficiários no mercado de trabalho formal, de acesso de jovens de famílias do Programa ao ensino médio e à universidade, de organização de famílias em empreendimentos produtivos, entre outras (MDS, 2009b, p. 10)

Ao englobar num mesmo texto falas sobre o acesso de jovens ao ensino médio e à universidade; o ingresso no mercado de trabalho; a participação em

empreendimentos produtivos e economia solidária os elaboradores e/ou validadores da Cartilha estabelecem uma relação entre educação, escolarização e acesso à renda, ratificando assim que o processo de educar se confunde mais com permanência de crianças e adolescentes nas escolas do que se aproxima à transformação por meio da reflexão da própria realidade<sup>31</sup>.

Entre os resultados destacados em alguns materiais selecionados para as análises desta pesquisa há destaque para a diminuição da evasão escolar e a maior aprovação entre alunos do PBF.

Outras avaliações mostram que o Programa tem contribuído para reduzir a evasão escolar, aumentar a frequência à escola [...] (MDS, 2009b, p. 16 - 17)

Na Educação, o Bolsa Família ajuda a manter os alunos na escola e a corrigir a trajetória desses estudantes. As taxas de abandono, tanto no ensino fundamental, quanto no médio, são menores entre alunos beneficiários do PBF do que entre os demais alunos da rede pública. Além disso, as taxas de aprovação, que no início do ensino fundamental são um pouco mais baixas entre os estudantes do Bolsa Família, se invertem no ensino médio. Ou seja, mais jovens do PBF são aprovados, o que dá a eles oportunidades de um futuro melhor. (MDS, 2014, p. 17).

As contribuições ressaltadas no primeiro trecho também foram destacadas na Cartilha “Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” (MDS, 2012). Tais conquistas são importantes e precisam ser divulgadas, mas é preciso pensar em ações que vão além do que as Cartilhas, Guias e Manuais podem e devem informar e se crie mecanismos e políticas públicas para melhorar a qualidade de ensino e a capacidade das instituições serem locais de troca e construção de conhecimento.

Exemplos de como o uso de determinadas palavras ou expressões em detrimento de outras podem promover interpretações específicas e desejáveis estão presentes em “baixas taxas de aprovação” que substitui “reprovação” e tem um peso negativo mais forte. O uso dos verbos *corrigir* e *inverter* promovem a sensação de que apesar das baixas taxas de aprovação entre os alunos dos primeiros anos do ensino fundamental, os educandos do ensino médio são resgatados.

O processo de educar a partir das condicionalidades do Bolsa Família não se voltam apenas para crianças e adolescentes por meio da frequência escolar, mas

---

<sup>31</sup>Paul Singer (2001) entende a economia solidária como a reunião de pessoas, em “empresas” ou associações, com intuito de garantir benefícios econômicos a seus associados e solucionar carências causadas pelo sistema econômico dominante.

também para as famílias que são ensinadas a como lidar com os aspectos que envolvem o Programa, a buscar melhores condições de vida e superarem o ciclo intergeracional da pobreza.

Observemos os exemplos a seguir sobre as orientações acerca do funcionamento do Bolsa Família.

Some o dinheiro que todas as pessoas ganham por mês e divida pelo número de pessoas (MDS, 2006, p. 09)

Você soma os dois para saber quanto a sua família deve receber! (MDS, 2006, p. 12)

Ao receber o seu pagamento, procure ler e entender o extrato da Caixa, que sempre traz mensagens do seu interesse (MDS, 2006, p.14)

Boa leitura e boa sorte (MDS, 2006, p.05)

Guarde esta Agenda com cuidado e leia sempre que precisar (MDS, 2009a, p. 05)

Atenção:

- Ao receber o benefício, leia atentamente a mensagem que está no extrato bancário. Pode haver algum recado importante para sua família.
- Não entregue o cartão e a senha para outra pessoa. O dinheiro do Bolsa Família deve ser utilizado de acordo com as suas necessidades.
- Em caso de perda ou dano do cartão, ligue gratuitamente para a CAIXA e peça um novo cartão pelo telefone 0800 7260101 (MDS, 2009<sup>a</sup>, p. 14).

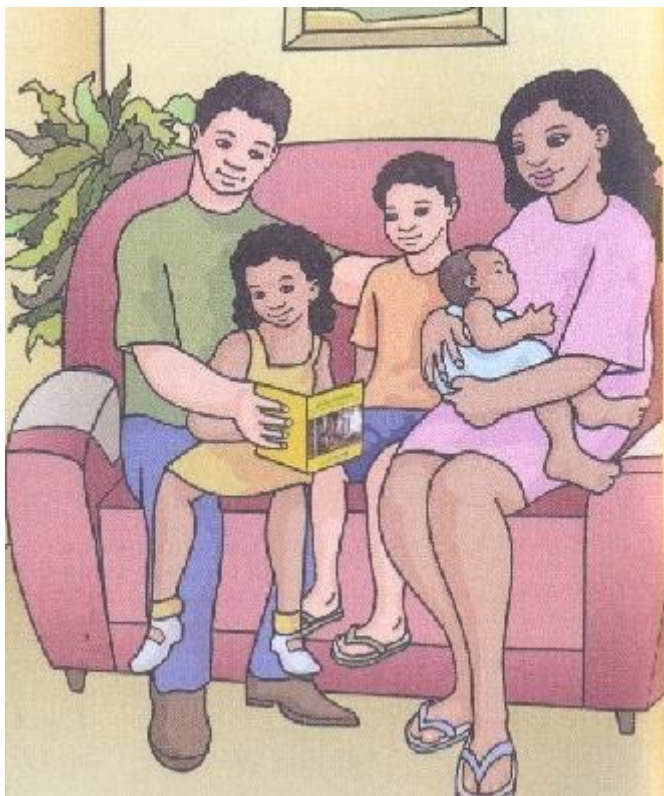
Nos dois primeiros exemplos notamos uma repetição sobre a forma como deve ser contabilizada a renda familiar com intuito de ensinar os destinatários a saberem se o seu benefício será fixo ou variável. Acreditamos que ainda que o benefício seja baixo frente às necessidades de consumo das famílias pobres e extremamente pobres, o processo de contabilizar o total de renda da família pode promover um maior controle e consciência dos gastos das mesmas quando tiverem oportunidade de obter rendas maiores.

O incentivo de ler e reler os materiais sempre que necessário demonstram o caráter didático e orientador das publicações. Assim os elaboradores e/ou validadores das Cartilhas, Guias e Manuais dizem aos leitores que ali está presente tudo o que precisam saber sobre o Programa. Notamos, no discurso prescritivo, a intenção de alertar as famílias para suas responsabilidades com essa PTR, tal como em “procure ler e entender”, “Boa sorte”, “Guarde esta Agenda com cuidado e leia sempre que precisar”.

Em “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006), uma família nuclear está reunida em uma sala e o homem da figura, representando o pai,

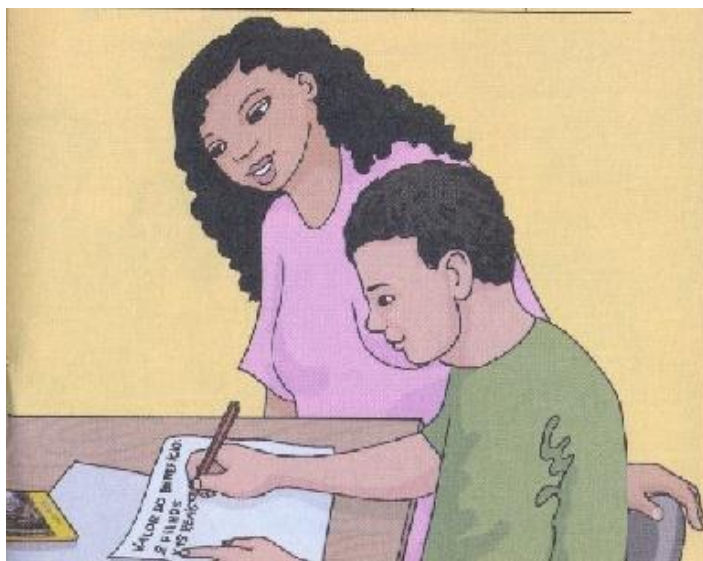
lê a Agenda, denotando que todos estão ouvindo e aprendendo com a leitura. Mais à frente uma ilustração representa o mesmo homem da primeira situação contabilizando o valor do benefício ao qual pode ter acesso de acordo com os critérios do Programa, ao lado uma mulher o acompanha e sobre a mesa está a Agenda. As duas cenas descritas demonstram o caráter didático próprio deste tipo de material que, neste caso, ensina quais as regras do Programa. Para tanto, as imagens utilizadas representam a família tradicional, formada por homem, mulher e filhos, naturalizando assim um tipo de família em detrimento de outras formas de laços ou composições.

Figura 30: Família lendo a Cartilha do Programa Bolsa Família



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família(MDS, 2006, p. 03).

Figura 31: Casal calculando a renda familiar



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 13)

Mesmo que a frase “Tire suas dúvidas” seja uma forma de conscientizar os destinatários de seus direitos e cidadania e que a intenção de educar sobre as formas mais adequadas de agir em relação à saúde e educação seja um instrumento necessário para falar aos beneficiários a respeito das obrigações do Bolsa Família, é preciso destacar a importância de buscar meios para que futuras publicações encontrem maneiras de destacar as diferenças regionais, culturais, sociais e econômicas das pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade.

Tire suas dúvidas sobre o Bolsa Família. Ligue para o telefone 0800 7072003. A ligação é de graça, você não paga nada. Por esse número você fala com os técnicos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fomes – MDS (MDS, 2006, p. 07)

Tire suas dúvidas sobre o pagamento. Ligue para o telefone 0800 540101. A ligação é de graça, você não paga nada. Por esse telefone você fala com os técnicos da Caixa Econômica Federal, parceira do Programa (MDS, 2006, p. 15)

Tire suas dúvidas sobre os compromissos de educação. Ligue para o telefone 0800 616161. A ligação é de graça, você não paga nada. Por esse telefone você fala com os técnicos do Ministério da Educação, parceiro do Programa (MDS, 2006, p.21)

O incentivo de entrar em contato com pessoas especializadas em determinadas áreas de atuação do Programa possibilitam às famílias o contato com

informações sobre educação, saúde e assistência social que antes não tinham acesso.

As gestantes, mulheres que estão amamentando e crianças também são público para o qual os materiais falam diretamente. As publicações visam ensinar aos beneficiários sobre a forma correta de cuidar da saúde desse grupo de pessoas.

#### **Uma gravidez saudável**

Tenha uma gravidez tranquila e um neném saudável. Faça o pré-natal desde os primeiros três meses de gravidez.

#### **Após o nascimento**

Pergunte ao seu médico, enfermeiro ou agente comunitário de saúde sobre as vacinas e o teste do pezinho. São de graça e podem prevenir doenças. Após o parto, faça o acompanhamento da sua saúde e da saúde de seu filho.

#### **A amamentação**

O leite da mãe é o melhor alimento para o neném. Quanto mais o neném mama, mais a mãe produz leite. O leite materno é forte para manter a saúde, o crescimento e o ganho de peso do neném. O neném deve mamar só leite materno até os seis meses. A partir dos seis meses, deve começar a tomar outros alimentos. Mas deve continuar mamando até os dois anos de idade ou mais (MDS, 2006 p.24 - 25).

Importante: vacine seu filho nas datas indicadas no Cartão de vacinação. Veja quando você deve levar seu filho a um posto de saúde para vacinar:

- Ao nascer
- Com um mês de vida
- Com 2 meses de vida
- Com 4 meses de vida
- Com 6 meses de vida
- Com 9 meses de vida
- Com 1 ano de vida
- Com 1 ano e 6 meses de vida
- Dos 4 aos 6 anos
- Com 10 anos” (MDS, 2009a, p. 23)

Guia alimentar para a população brasileira:

- Reduza o consumo de alimentos e bebidas concentrados em gorduras, açúcar e sal. Consulte a tabela de informação nutricional dos rótulos dos alimentos e compare-os para ajudar na escolha dos alimentos mais saudáveis; escolha aqueles com menores quantidades de gordura, açúcar e sódio (sal);
- Use pequenas quantidades de óleo vegetal quando cozinhar. Prefira formas de preparo com pouca quantidade de óleo, como assados, cozidos, ensopados e grelhados, evitando frituras;
- Consuma não mais que uma porção por dia de óleos vegetais, azeite ou margarina sem gorduras trans;
- Reduza a quantidade de sal nas preparações e evite o uso de saleiro à mesa. A quantidade de sal por dia deve ser de, no máximo, uma colher de chá rasa, por pessoa, distribuída em todas as preparações do dia;
- Utilize somente sal iodado. Não use sal destinado ao consumo de animais, ele é prejudicial à saúde humana;
- Valorize o sabor natural dos alimentos, reduzindo o açúcar ou o sal adicionado a eles, Acentue o sabor dos alimentos cozidos e crus usando ervas frescas ou desidratadas ou suco de frutas como temperos;

- Consuma diariamente três porções ou mais de frutas nas sobremesas e lanches;
- Valorize os produtos da sua região e varie os tipos de frutas, verduras e legumes consumidos na semana. Compre os alimentos da estação e esteja atento para sua qualidade e estado de conservação. (MS, 2010, p. 11)

De acordo com o que foi dito no item anterior, sobre as concepções de pobreza, um dos principais objetivos do Bolsa Família nos primeiros anos após sua unificação foi o combate à fome e à desnutrição; aliado à essa finalidade foram criadas as condicionalidades de saúde, tal como acompanhamento do desenvolvimento da criança desde o pré-natal.

Os textos em destaque estão vinculados ao que descrevemos no segundo capítulo como “ideologia da competência” (Chauí, 2001). A estrutura em tópicos, em que são descritos passo a passo os cuidados que as mães devem ter consigo e com os filhos, demonstram que existem sujeitos especializados em pensar sobre o que é melhor para a saúde de outras pessoas e assim prescrevem condutas.

Para ilustrar como devem ser os cuidados com as crianças menores de sete anos algumas figuras são significativas, tal qual a imagem de uma mãe amamentando o bebê na publicação de 2006 e da médica vacinando uma criança na Cartilha de 2014.

Figura 32: Beneficiária amamentando filho





Figura 33: Sobre a condicionalidade de vacinação de crianças até sete anos



Fonte: Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2014, p. 11).

Os responsáveis por elaborar e/ou validar os textos e imagens que dizem sobre as condicionalidades de saúde são profissionais desta área, portanto, podem não ter a ampla consciência sobre as vulnerabilidades sociais que dificultam o acesso a tais serviços, principalmente em regiões mais distantes dos grandes centros urbanos ou até mesmo em grandes cidades cujo número de postos de atendimento e/ou hospitais não sejam capazes de atender toda a população que busca atendimento. Além disso, como dito em outro momento, o aleitamento materno pode ser interrompido por uma série de fatores, impedindo seu prolongamento até o sexto mês e o segundo ano de vida.

No trecho transcrito do Guia sobre alimentação saudável notamos uma linguagem mais técnica, aspecto que dificulta a compreensão de beneficiários com pouco tempo de escolaridade ou analfabetos. Mas esse talvez não seja o principal problema das orientações acerca de uma nutrição saudável, mas sim, a simplicidade com a qual o problema da desnutrição parece ter solução. O cumprimento das orientações esbarra em dificuldades financeiras, mesmo que seja priorizado o consumo de produtos regionais, e de tempo para o cuidado com a preparação e escolha dos alimentos.

Na Cartilha de Educação Financeira, o uso dos verbos saber, aprender e entender, demonstram seu gênero discursivo e seu caráter didático com a intenção



de ensinar os beneficiários a como cuidar do próprio dinheiro e como se relacionar com instituições financeiras.

Saiba como usar sua conta bancária (MDS, 2009c, p. 12)

Aprenda a poupar dinheiro (MDS, 2009c, p. 14)

Entenda como funcionam os empréstimos e como obtê-los juntos aos bancos (MDS, 2009c, p. 16)

Em outro momento notamos a intenção de simplificar os dizeres a fim de que os mesmos assumam sentidos específicos.

Veja como é simples:

Primeiro, fazemos uma lista dos principais gastos previstos da família e os separamos em grupos (por exemplo: alimentação, materiais de higiene e, conta de luz e de água, transporte, prestações de compras, roupas e outros). Depois, colocamos na ordem do mais necessário para o menos necessário (por exemplo: 1º alimentação, 2º transporte, 3º remédios, e assim por diante).

Em seguida, listamos todos os rendimentos que recebemos no mês.

Por fim, somamos todos os gastos realizados e todos os rendimentos e comparamos os resultados. É claro que os gastos devem ser iguais ou menores do que os rendimentos. Se os gastos estiverem maiores, nosso orçamento está **negativo**. O que fazer, então? A solução é cortar gastos ou diminuir os gastos, ou ainda, aumentar a renda. (MDS, 2009c, p. 05).

Apesar do tom demasiadamente simplificado como é descrito o orçamento familiar, o destaque para a palavra negativo indica que mesmo parecendo fácil organizar os gastos há um risco caso as contas ultrapassem a renda. Entretanto, o uso da terceira pessoa do plural diminui a tensão que pode ser gerada pela ameaça de ter um orçamento negativo, deixando implícito que o mesmo pode ocorrer com qualquer outra pessoa. A solução para o problema seria então o corte ou diminuição de gastos ou o aumento da renda, entretanto, é preciso questionar: Quais gastos cortar para quem tem tão pouco?

Outra questão a ser destacada sobre o orçamento familiar, tal como descrito no Guia, é o silenciamento de outras formas de gerenciar os gastos da família que podem não incluir o cálculo financeiro. Não se pode garantir que todas as pessoas beneficiárias do Programa saibam realizar operações matemáticas, entretanto, isso não lhes impossibilita de organizar de forma plena seu orçamento.

Observemos o excerto a seguir:

O que é educação financeira?

Todos devemos controlar nossos gastos e fazer nosso dinheiro render. Você já deve ter ouvido isso muitas vezes.

Agora você possui uma conta bancária simplificada e tem a possibilidade de usar vários serviços do banco, como caderneta de poupança, empréstimos e seguros. Esses produtos trazem benefícios e oportunidades para os usuários. Porém, é preciso saber como funcionam.

Educação Financeira é o processo pelo qual as pessoas aumentam sua compreensão sobre o dinheiro. Assim, podem controlar melhor os gastos e utilizar corretamente os serviços bancários. (MDS, 2009c, p. 04).

Nessa transcrição percebemos o vínculo da educação como forma de sair da situação de pobreza a partir do processo de ensinar as famílias sobre como se relacionar com o dinheiro e controlar os gastos. A partir da frase “*agora você possui*”, uma interpretação possível é a de que o material deixa implícito uma diferença entre a situação anterior, em que o parco acesso à renda impossibilitava o pobre de ter conta bancária e a atual, na qual possuir alguma renda e estar inserido na burocracia bancária permite uma série de benefícios que possibilitam sair dessa condição de vulnerabilidade econômica.

Para além das concepções de educação a partir de seu caráter disciplinador e prescritivo consideramos relevante tratar do vínculo que por vezes é feito entre a noção de educação e emancipação.

A partir de Lopes (2010), podemos destacar três tipos de emancipação, o primeiro está atrelado à libertação de algo que aprisiona, em que há uma busca por desvencilhar-se do “outro” que proíbe o alcance da liberdade plena; esse “outro” não se configura necessariamente como uma pessoa física, mas pode ser representado por uma ideologia, religião, sistema político, etc. O segundo tipo de emancipação está vinculado à espera de que alguém, na figura de um líder, indique o caminho para a verdade absoluta. Notamos que ambas as concepções se fundam no transcendental e em processos com uma finalidade libertário-salvacionista.

Em posição divergente à emancipação enquanto busca por segurança e liberdade plena está a concepção expressa por Sampaio; Santos e Mesquita (2002), em que a emancipação é vista enquanto inventividade, como processo relacional que ocorre nas lutas coletivas cotidianas e não tem um fim absoluto a ser alcançado, pois é uma busca constante por transformações. Entretanto, mesmo que as ações emancipatórias não possuam um fim específico essas lutas coletivas “[...] produzem regulação de mundos e produção de verdades orientadoras de maneiras como os

sujeitos observarão a si próprios e os processos de vida nos quais se inserem”. (LOPES, 2010, p. 130).

Uma interpretação que pode ser feita, a partir das Cartilhas, Guias e Manuais, é de que esses materiais aproximam a educação da noção de emancipação numa perspectiva salvacionista. O “outro” do qual os beneficiários necessitam se libertar é a pobreza e extrema pobreza e os responsáveis por auxiliar nessa superação são as três esferas de governo que, a partir do acompanhamento das condicionalidades do PBF e oferta de serviços básicos, possibilitam a emancipação. Acerca dessa afirmação, de que as publicações do PBF concebem a educação sob um olhar libertário e salvador, é preciso salientar que os conceitos de educação e emancipação estão atrelados a contextos complexos que se modelam às necessidades e valores políticos historicamente construídos pelos diferentes atores sociais (LOPES, 2010).

Do Guia “Educação Financeira para os beneficiários do Programa Bolsa Família” (MDS, 2009c) temos a seguinte frase:

É importante que todos aprendam a poupar e evitem o endividamento. Quando algum membro da família gasta mais do que ganha, isso prejudica toda a família. Por isso, é importante que toda casa tenha um orçamento familiar (p. 05).

O texto acima diz que para superar as condições de pobreza ou extrema pobreza é preciso que toda a família seja ensinada a como cuidar do próprio dinheiro. Em concordância com os objetivos do referido Guia, seus formuladores observam a vulnerabilidade financeira como limitadora da liberdade e da segurança podendo ser vencida pelo bom ensinamento de como poupar dinheiro. Dessa forma, o saber administrar a renda familiar é uma das maneiras de promover a saída da pobreza, mas é preciso levar em conta também as outras variáveis que competem para a vulnerabilidade econômica, tais como o baixo acesso à renda; os gastos necessários para viver em cada região do país; o número de integrantes de uma família; entre outros aspectos.

Na Apresentação sobre as razões pelas quais o Guia de educação financeira foi feito notamos o papel redentor conferido ao Governo e o característico caráter professoral da publicação: “Por isso fizemos esta cartilha, para ajudar os beneficiários do Bolsa Família a cuidar da sua conta bancária” (MDS, 2009, p. 03).

Nas Cartilhas publicadas nos anos de 2009, 2010, 2012 e 2014 notamos a intenção de incentivar a aproximação entre a família e a escola.

Na educação, a escola faz a sua parte e a família faz a sua parte.  
Por isso é importante:

- Acompanhar o aprendizado das crianças
- Conversar sempre com a professora
- Comparecer às reuniões da escola. (MDS, 2006, p.20)

Uma leitura desatenta poderia concluir que existe um compartilhamento de responsabilidades, que a educação de crianças e adolescentes deve ser um compromisso da família e da escola, mas o que ocorre é a ausência de quais as atribuições da instituição de ensino. Enquanto a família deve acompanhar, conversar e comparecer, à escola cabe apenas “fazer a sua parte”. No material de 2009 há um avanço significativo no que tange a esta questão.

O que se pode cobrar da escola pública?

- Os estudantes têm direito a ter aulas todos os dias do ano escolar;
- Seus filhos têm direito a uma boa merenda escolar todos os dias;
- Se seu filho não teve acesso o livro didático, veja com o professor ou com o diretor o que aconteceu;
- As crianças com deficiência têm direito a serem matriculadas nas classes comuns de ensino. (MDS, 2009a, p. 38 - 39)

O tom de responsabilização da família é amenizado e as responsabilidades da escola têm mais destaque, permitindo, o encorajamento dos beneficiários de cobrar o direito de acesso e qualidade de educação.

Um assunto que não é tratado nas Cartilhas, Guias e Manuais por sua complexidade e pelo fato de que os materiais não foram elaborados no sentido de falar de tal temática é o da difícil relação entre escola e família, principalmente a família pobre.

Ainda que os textos incentivem a aproximação de ambas instituições observamos que nas imagens nunca aparecem representações de famílias em contato com a escola numa mesma cena. Na Agenda de 2006 aparece a figura de uma escola de forma isolada das demais imagens; no mesmo material um garoto aparece estudando sozinho algo como uma lição de matemática.

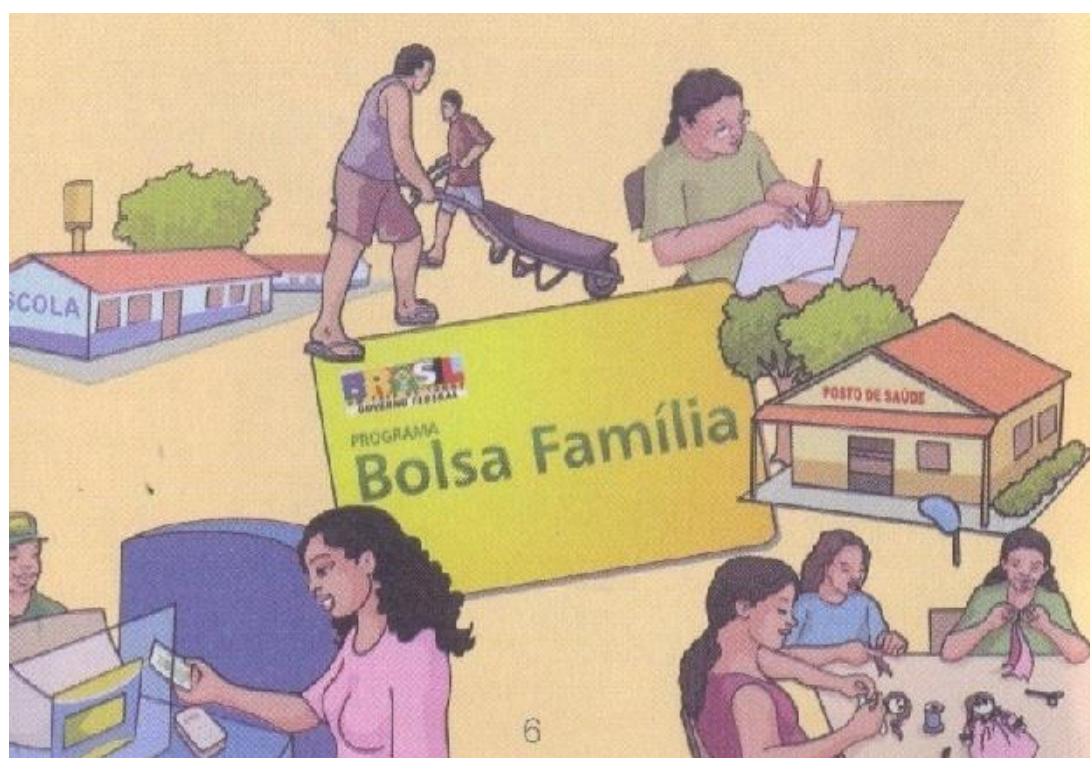
Na Agenda de 2009 crianças são representadas em sala de aula sozinhas, sem a figura de educadores e algumas páginas depois uma figura demonstra uma

professora à frente de um quadro ensinando o abecedário sem a presença de educandos.

Na Cartilha de 2009 as imagens que dizem respeito à escola são a de crianças uniformizadas e duas meninas no parquinho da escola, em ambas as situações não há presença de profissionais da área da educação ou de pessoas que possam ser familiares.

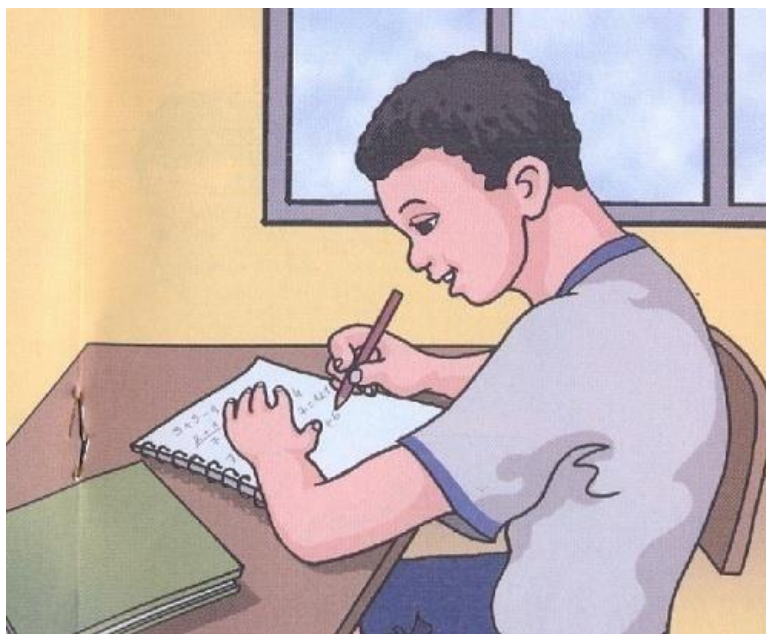
No Guia de Educação Financeira de 2009 e Cartilha de 2012 não há figuras que representem a escola. Por fim, na Cartilha de 2014 é possível perceber maior preocupação com a questão educacional, tendo em vista que quatro das sete fotos que compõe o material são de situações de crianças e adolescentes a caminho ou saindo de instituições de ensino.

Figura 34: Diversas responsabilidades dos destinatários



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 06).

Figura 35: Criança fazendo dever escolar



Fonte: Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família (MDS, 2006, p. 19)

Figura 36: Crianças na escola 5



Fonte: MDS, 2009a, pp. 38-39



Figura 37: Professora em sala de aula



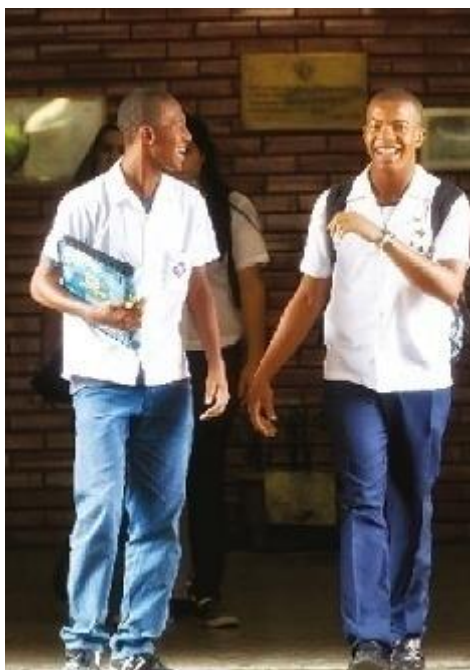
Fonte: Programa Bolsa Família: Agenda da Família (MDS, 2009a, p. 37).

Figura 38: Crianças na escola 6



Fonte: Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação (MDS, 2009b, p. 17).

Figura 39: Jovens na escola



Fonte: Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social (MDS, 2014, Contracapa).

O que pretendemos chamar a atenção com as descrições feitas acima é que em nenhuma delas as famílias aparecem na escola ou em contato com professores e gestores. Mesmo que na Agenda de 2009 exista a preocupação de ensinar aos pais sobre como participar da vida escolar dos filhos e sobre o que se pode cobrar da escola o mesmo não aparece em imagens, deixando assim uma lacuna entre o que foi verbalizado e as representações ilustrativas. A figura da educadora aparece uma única vez de forma explícita e mesmo assim sob o símbolo da educação tradicional, da professora que deposita o conhecimento sobre os alunos. Quanto aos familiares, sequer são mencionados em outros materiais senão para dizer sobre a responsabilidade que têm em relação ao cumprimento das condicionalidades.

Analisemos o trecho abaixo:

- Como participar da vida escolar de seus filhos?
- Sempre que puder, visite a escola dos seus filhos;
- Converse com os professores;
- Caso seus filhos apresentem alguma dificuldade na escola, peça orientação aos professores de como ajudá-los em casa;
- Participe das reuniões da escola;



- Leia ou peça para alguém ler, bilhetes e avisos da escola e responda quando necessário;
  - Converse com seus filhos sobre a professora, a escola, os colegas, o que mais gostam e o que eles estão aprendendo;
  - Ajude seus filhos a cuidar do material escolar e do uniforme;
  - Incentive seus filhos a fazer o dever de casa;
  - Estimule seus filhos a ler;
  - Se você ainda não concluiu os estudos, proponha a criação de turmas de educação de jovens e adultos na escola de seu bairro.
- Não é preciso saber tudo o que os seus filhos estão aprendendo. O seu interesse em acompanhar e valorizar os estudos dos seus filhos já contribui para que eles aprendam mais (MDS, 2009a, p. 36 - 37)

O modelo de Cartilha, em que se utilizam estratégias textuais e discursivas para direcionar comportamentos, não permitiu que os materiais falassem a respeito da falta de tempo de pais e professores para manterem contato sobre o desenvolvimento dos educandos; muitas vezes a carga horária de trabalho de pais e educadores não deixa espaço para diálogo. O uso de “Sempre que puder” pode ter sido utilizado como recurso para amenizar esse problema e não culpabilizar as famílias que não conseguem seguir as orientações, mas no contexto ao qual essa frase está inserida este instrumento acaba perdendo a força.

Na frase “Leia ou peça para alguém ler [...]” os elaboradores e/ou validadores reconhecem a presença de analfabetos entre os responsáveis pelas crianças e adolescentes. Esse é um aspecto que distancia ainda mais as instituições família e escola, pois a pouca ou nenhuma escolaridade pode criar uma barreira difícil de ser transposta, além de criar entraves para a superação da pobreza entre as gerações.

Ainda no sentido de reconhecer aspectos que dificultam o contato mais próximo entre famílias e escola o último parágrafo caminha na direção de indicar tais dificuldades, mas que mesmo assim precisa haver o interesse e responsabilização pela parte que cabe aos pais e responsáveis, pois disso também depende o bom desempenho escolar das crianças e adolescentes.

Notamos que a estratégia de elaborar materiais com gênero textual e discursivo próprio de Cartilhas, Guias e Manuais e voltados para beneficiários de todo o país promoveu a dificuldade em reconhecer o Outro, as diferentes necessidades sociais, demográficas e a diversidade cultural. Dessa forma, as publicações descrevem comportamentos que podem ser difíceis de serem realizados de acordo com a realidade dos destinatários.

#### 4.4 - A corresponsabilização das famílias.

Vários excertos transcritos anteriormente demonstram o processo de ensinar os beneficiários sobre a necessidade de assumirem responsabilidades específicas para o ingresso no Programa para alcançarem um objetivo maior que é a superação da pobreza. Esse aspecto pode ser notado nos exemplos retomados a seguir:

Esta sua Agenda de Compromissos contém informações sobre o Programa Bolsa Família. Você vai ver os direitos e deveres das famílias atendidas pelo Programa. E também os compromissos com você e sua família. É importante que toda a família conheça bem e cumpra esses deveres. A sua Agenda de Compromissos também traz as principais orientações sobre o que a família deve fazer para permanecer no Programa. (MDS, 2006, p. 04)

Quanto mais cuidado você tiver com sua conta, mais crédito terá com o banco. (MDS, 2009c, p. 03)

Ao compararmos a evolução dos textos presentes nas Cartilhas, Guias e Manuais ao longo dos anos notamos uma diferença relevante na forma como a primeira e a segunda publicações se referem aos deveres dos beneficiários, tal como transcrito abaixo.

Esta é a Agenda da Família do Programa Bolsa Família. Além de conhecer melhor o Programa, aqui você encontrará informações importantes sobre os direitos e os deveres das famílias atendidas pelo Bolsa Família. (MDS, 2009a, p. 05)

Com um texto mais conciso os elaboradores e/ou validadores não repetem tantas vezes, ou sequer citam, palavras como dever e compromisso.

No espaço dessa dissertação em que falamos sobre o que é ser pobre, destacamos a concepção de que é preciso ser honesto, pois esta parece ser uma prerrogativa que enaltece o beneficiário. Esta característica também pode ser elencada como uma das responsabilidades daqueles que fazem parte do Programa, tal como aparecem nos trechos a seguir.

As informações que você dá para o cadastrador passam a fazer parte da sua ficha de cadastro. Todas as informações devem ser verdadeiras. E devem sempre ser atualizadas (MDS, 2006, p. 10)

Mantenha a ficha do cadastro da sua família sempre atualizada. Se alguma coisa mudar, procure a prefeitura para atualizar os seus dados. (MDS, 2006, p. 28)

O gestor municipal é quem faz o cadastramento e a atualização das informações das famílias. Mas lembre-se que é a família a responsável pelas informações dadas ao gestor na hora de fazer o cadastro (MDS, 2009<sup>a</sup>, p. 10)

De acordo com o que foi dito acima, o pobre tem o compromisso de ser verdadeiro com o Programa, estabelecendo assim uma relação de confiança com o Bolsa Família, em que este concede a renda e os destinatários, em contrapartida, cumprem as obrigações e se comprometem com a verdade.

Ao longo das publicações houve mudanças na forma como a responsabilização com a veracidade das informações dadas ao Cadastro Único foi dita.

O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família.

Por isso, é importante que as informações do Cadastro Único estejam sempre atualizadas. (MDS, 2009b, p. 05)

O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados, é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, de forma pessoal e automatizada.

Por isso, é importante que as informações do Cadastro Único estejam sempre atualizadas. (MDS, 2012, p. 07)

O município é o responsável pelo cadastramento e pela atualização dos dados das famílias. Com base nesses dados, é feita a concessão de benefícios do Programa Bolsa Família, de forma pessoal e automatizada.

Por isso, as informações do Cadastro Único devem estar sempre atualizadas (MDS, 2014, p. 04)

Notamos que em lugar de repetir a importância de dizer a verdade ao agente que cadastra as famílias foi dada ênfase nas incumbências do município e na necessidade da atualização do cadastro. Essa foi uma alteração importante, ainda que tímida, em relação às primeiras publicações no que tange à responsabilização e naturalização do tipo ideal do “pobre, porém honesto”.

A atualização das informações dadas ao gestor municipal está ligada à prestação de contas dos beneficiários em relação às suas condições socioeconômicas.

A concessão de benefícios é feita com base nas informações do Cadastro Único. O processo é automatizado e prioriza as famílias com menor renda. Ao ser incluída no Programa, a família tem direito de permanecer por, no mínimo, dois anos ou enquanto persistir a situação de pobreza, desde que atualize seu cadastro a cada dois anos, no máximo (MDS, 2012, p. 08)

A transcrição feita a partir da Cartilha de 2012 demonstra um jogo de responsabilizações entre os governos e os beneficiários. No trecho há ênfase em aspectos que conferem confiabilidade ao Programa, tais como a automatização e priorização da seleção dos beneficiários, mas fala também da importância dos destinatários manterem seus dados atualizados.

De acordo com o que foi dito em outros momentos deste trabalho, o desenho institucional do PBF prevê a superação da pobreza por meio da transferência de renda e da oferta de serviços públicos de educação, saúde e assistência social. Alguns trechos demonstram ainda que sair das condições de vulnerabilidades às quais as famílias estão inseridas depende também de certo grau de esforço próprio e mérito.

Cumprir esses compromissos faz parte das regras para permanecer no Programa. Além disso, é preciso estar atendo as chances de melhoria para todos.

Procure saber se perto da sua casa existe uma Casa das Famílias, que também é chamada de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Este é um bom lugar para você ter informações importantes e para buscar atendimento na área social. Nessas casas você e seus familiares encontram informações e atendimento para outras necessidades.

Todos devem cumprir seus compromissos: sua família, o Governo Federal, as prefeituras, os parceiros do Programa (MDS, 2006, p. 17)

#### Trabalho e Renda

Muitas entidades da comunidade e governos promovem treinamentos para ensinar novas habilidades para as pessoas. E oferecem atividades de geração de trabalho e renda que podem ajudar você a realizar novos trabalhos e aumentar a renda da sua família. **Procure se manter informado. E participe sempre que puder.** (MDS, 2006, p. 26)

As famílias atendidas pelo Programa devem participar de treinamentos oferecidos pelas prefeituras. Há sempre cursos de alfabetização, e você e seus familiares podem aprender novas habilidades. E podem reforçar a renda da família com seu trabalho. (MDS, 2006, p. 32)

Muitas entidades de sua comunidade e dos governos do seu município e do seu estado oferecem ações voltadas para o aumento da escolaridade, qualificação profissional, geração de trabalho e renda e melhoria das condições de moradia.

Informe-se sobre programas e ações desenvolvidas na sua cidade e participe sempre que puder. (MDS, 2009a, p. 28)

No primeiro destaque, as frases: “[...] é preciso estar atento as chances de melhoria para todos”, “Procure saber [...]”, “[...] buscar atendimento na área social” e “Todos devem cumprir seus compromissos [...]”, demonstram o incentivo para que as famílias busquem sair da pobreza a partir do esforço próprio. Nesse sentido, os

governos oferecem atendimento na área social, mas que é a partir do interesse em melhorar as condições de vida que o beneficiário poderá, com mérito, deixar de ser pobre. Essa afirmação é ratificada nos excertos seguintes, a partir do incentivo para que as famílias sejam proativas para alcançar melhores condições de trabalhos e renda.

Apesar da Agenda de 2009, conter o discurso meritocrático essa publicação foi a primeira em especificar as atribuições do poder público, tal como descrito no trecho a seguir.

Se a família encontrar dificuldade para utilizar esses serviços, deve entrar em contato com o gestor municipal do Bolsa Família e explicar o que está acontecendo.

É importante que fique claro para as famílias que o acesso à saúde, à educação e aos serviços da assistência social é um direito que deve ser assegurado pelo poder público.

A inexistência de oferta de qualquer um desses serviços é um problema a ser resolvido pelo município. (MDS, 2009a, p. 18)

Na Cartilha de 2009, posterior à Agenda desse mesmo ano, foi possível perceber uma preocupação maior em não direcionar de forma direto o discurso da culpa e da pró-ação aos beneficiários.

Ações complementares: desenvolvimento de oportunidades para as famílias  
O Programa Bolsa Família está integrado com outros programas e ações que tem o objetivo de garantir oportunidades para que as famílias tenham uma vida melhor. São as chamadas ações complementares, que contribuem para reduzir a pobreza e as vulnerabilidades das famílias.

Essas ações são muito diversificadas e incluem, por exemplo, atividades de geração de trabalho e renda, capacitação profissional, microcrédito, ampliação da escolaridade, garantia de direitos sociais, acesso e melhoria das condições habitacionais e desenvolvimento local das regiões mais pobres (...). Para superar a pobreza é preciso transferir renda, garantir o cumprimento das condicionalidades e integrar políticas que permitam que as famílias desenvolvam as potencialidades. (MDS, 2009b, p. 18)

A gestão do Programa Bolsa Família é compartilhada. União, estados e municípios trabalham em conjunto para gerir, aperfeiçoar, implementar, ampliar e fiscalizar o Programa. Afinal, está na Constituição Federal: as três esferas de governo tem responsabilidades com o combate à pobreza e à desigualdade. (MDS, 2009b, p. 11)

Foi na Cartilha intitulada “Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família do acesso à saúde e à educação” (MDS, 2009b) que, pela primeira vez, apareceram as Ações Complementares. Estas possuem conteúdo mais voltado às responsabilidades dos governos para a criação de ações que ofereçam condições

aos beneficiários saírem da pobreza. Não há mais a evidência no discurso de que sair da situação de vulnerabilidade é uma responsabilidade principalmente dos beneficiários, mas que é preciso oferecer condições adequadas para que essas famílias superem a pobreza.

Entre os momentos das publicações em que ficam evidentes as obrigações que cabem às famílias estão aqueles que falam das consequências do não cumprimento das condicionalidades.

O que acontece se a família não cumprir os compromissos?

O descumprimento dos compromissos pode levar à suspensão e até ao cancelamento do benefício. Na primeira vez que a família deixa de cumprir os compromissos, ela recebe um aviso por escrito no seu endereço para lembrar as suas obrigações com o Programa. Nas próximas vezes a família pode ter seu benefício bloqueado, suspenso ou cancelado.

Mas o Governo não quer que as famílias sejam prejudicadas.

Se a sua família teve um motivo muito forte para descumprir os compromissos de educação ou saúde ou assistência social, procure o gestor municipal do Programa Bolsa Família para explicar a situação, de preferência com o extrato de pagamento em mãos. (MDS, 2009a, p. 26)

As famílias que não cumprem as condicionalidades estão sujeitas a efeitos gradativos, que vão desde a notificação da família, passando pela suspensão do benefício, podendo chegar à exclusão da família do Programa. Essas ações têm dois objetivos principais: fazer com que a família cumpra os compromissos junto ao Programa e, principalmente, permitir aos governos identificar os motivos do não – cumprimento das condicionalidades e oferecer apoio e acompanhamento à família para que os problemas que causaram o descumprimento possam ser resolvidos. (MDS, 2009b, p. 09)

O primeiro trecho demonstra o que acontece quando as condicionalidade não são cumpridas deixando margem para a culpabilização a qual as famílias podem ser submetidas. Essa afirmação fica evidente com o uso da expressão “motivo muito forte para descumprir os compromissos”, ou seja, mais que ter razões para tal descumprimento é preciso que essas sejam consideradas fortes o suficiente pelos gestores do Programa para serem justificadas. Mesmo que a intenção do desenho do Bolsa Família seja a de fiscalizar as obrigatoriedades para garantir a oferta de serviços existem diversos motivos que podem levar o não exercício das condicionalidades e por isso o trabalho dos gestores municipais deve ser ainda mais minucioso e sensível.

O uso dos termos “gradativos”, “principalmente”, “apoio” e “resolvidos” conferem ao segundo excerto um tom menos ameaçador e intimidador em relação ao primeiro, da Agenda de 2006. Demonstrando, como em outros momentos, a

transformação na forma como o Programa fala aos beneficiários. O mesmo progresso fica exposto no material publicado em 2012.

O descumprimento das condicionalidades nas três áreas não acarreta desligamento imediato do Programa. Seus efeitos são gradativos. Primeiro a família é notificada. Persistindo o problema, o benefício é bloqueado, depois suspenso, mas não cancelado. Somente em casos de reiterada reincidência a família é excluída do Programa. Antes, contudo, terá transcorrido tempo suficiente para que o poder público identifique os motivos do descumprimento e ofereça apoio e acompanhamento à família, de modo a solucionar os problemas que causaram a situação. (MDS, 2012, p. 11)

Apesar dos elaboradores e/ou formuladores deixarem evidente que o desligamento do Programa só acontece após uma série de verificações sobre os motivos que impediram a não realização das obrigações do Bolsa Família seria interessante que o material informasse em que momento o poder público começa a investigar as razões pelo descumprimento das condicionalidades. Lembrando que o tempo entre a primeira notificação e a suspensão é de seis meses, tempo demasiado extenso para que uma família fique sem ter acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social. O parágrafo tem uma linguagem menos simples em relação às outras publicações; ao utilizar as palavras “reiteradas reincidências” são ressaltados os aspectos de acusação e de moralidade vinculados ao descumprimento das obrigações das famílias.

Ainda sobre as condicionalidades do Bolsa Família, analisemos os excertos abaixo.

Para receber o Benefício Variável Vinculado ao adolescente é preciso que os adolescentes de 16 e 17 anos estejam matriculados na escola. Além disso, todos os membros das famílias precisam cumprir condicionalidades de saúde educação. (MDS, 2009b, p. 06)

#### As Condicionalidades

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de saúde e educação. É responsabilidade do poder público garantir o acesso a esses serviços, uma vez que eles são direitos sociais assegurados constitucionalmente. Ou seja, o acompanhamento das condicionalidades do Programa busca identificar os motivos que impedem o acesso das famílias aos serviços sociais básicos. (MDS, 2009b, p. 08)

#### Condicionalidades

As condicionalidades do Programa Bolsa Família são compromissos assumidos pelo poder público e pelas famílias beneficiárias nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social. O acesso a esses serviços é direito assegurado pela Constituição Federal. É responsabilidade do poder público

garantir não só o acesso, mas também a qualidade dos serviços nessas áreas. (MDS, 2012, p. 09)

Um primeiro aspecto a ser destacado é a mudança na maneira como os elaboradores e/ou validadores falam aos beneficiários a respeito das condicionalidades. A forma como o material diz sobre essas obrigações é mais amena que em relação às primeiras publicações. Outro ponto de interesse para essa pesquisa é o uso de “todos os membros da família precisam cumprir condicionalidades”, aspecto que dá a sensação de diminuir a responsabilização sobre as mulheres, tendo em vista que os cuidados para que as obrigatoriamente sejam cumpridas passa a ser voltadas a toda a família, e não apenas à pessoa titular do cartão, que é, preferencialmente, a mulher.

Na segunda e na terceira transcrição há um compartilhamento de responsabilidades. Desde a primeira frase do segundo excerto se falou das responsabilidades dos governos, da obrigação destes em garantir acesso a serviços básicos. No último trecho, foi a primeira vez que uma publicação colocou a Educação, a Saúde e a Assistência Social com iniciais maiúsculas, o que confere ao leitor a sensação de que essas são áreas muito importantes, e dentro do contexto das condicionalidades confere uma sensação de obrigatoriedade ainda maior, em que beneficiários devem acessar e governos devem promover tais serviços.

No terceiro excerto falou-se ainda sobre qualidade, ponto importante para uma política pública que afirma ser a partir da educação e da saúde que se pode superar a pobreza intergeracional.

A responsabilização das famílias com o próprio dinheiro como forma de superar a vulnerabilidade econômica está presente em vários momentos do Guia de “Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família” (MDS, 2009c).

Mas ter conta em banco também exige cuidado. A gente precisa usar essas facilidades com sabedoria. Se não se cuidar, não acompanhar direitinho a conta, ela acaba virando uma grande dor de cabeça! (MDS, 2009c, p. 03)

Quanto mais cuidado você tiver com sua conta, mais crédito terá com o banco. Com o tempo, você pode juntar dinheiro para realizar um sonho antigo, reformar a casa, trocar um móvel ou até abrir o próprio negócio. É um passo importante na construção dos seus direitos. (MDS, 2009c, p. 03)

Quando algum membro da família gasta mais do que ganha, isso prejudica toda a família. Por isso é importante que toda a casa tenha um orçamento familiar. (MDS, 2009c, p. 05)



#### Aprenda a poupar dinheiro

É claro que uma família tem muitas despesas e quase nunca sobra dinheiro no fim do mês. Mas alguns fazem um esforço e conseguem gastar menos do que ganham e guardam a sobra. Além disso, de vez em quando, recebemos um rendimento extra e, em vez de gastar tudo, resolvemos guardá-lo. Esse hábito chama-se **poupança**. Você sabia que podemos ganhar dinheiro com ele? (MDS, 2009c, p. 14)

Os destaques acima representam um chamado aos beneficiários para que tenham cuidado com os gastos particulares e de toda a família e para que se responsabilizem com o dinheiro e as questões burocráticas relacionadas à conta em banco. Além desse aspecto, a publicação retoma também o discurso do esforço em buscar melhorar as condições de vida, que neste material diz respeito à renda. Um exemplo da intencionalidade em incentivar o leitor a procurar novas formas de obtenção de renda está presente em uma das histórias presentes neste Guia.

Rita faz uns 'bicos' como manicure e recebe um dinheirinho extra – cerca de R\$ 100,00 todo mês! Como queria construir um banheiro em casa, ela resolveu ir guardando esse dinheiro. Para tanto, abriu uma poupança no banco. No fim do primeiro mês, o saldo da conta indicava um total de R\$ 100,56. Esses R\$ 0,56 a mais na conta da Rita são o que o banco 'pagou' para ela deixar o dinheiro guardado com eles.

Parece pouco, mas quanto mais tempo o dinheiro permanecer na poupança, mais ele renderá. Por isso, a poupança deve ser pensada a médio e longo prazos. A Rita, por exemplo, poupou o dinheirinho que recebia como manicure durante um ano e, ao final, tinha juntado R\$ 1.244,77. Desse total, R\$ 44,77 foram o que o banco pagou a ela. Esse valor já foi suficiente para ela comprar a louça sanitária para o banheiro. Fora o que ela conseguiu de desconto por pagar à vista. No fim, Rita construiu um banheiro de primeira! (MDS, 2009c, p. 14)

Além de inculcar o esforço que o beneficiário deve fazer para buscar outras fontes de obtenção de renda e sobre como poupar, o texto acima nos remete a outro aspecto muito presente nos materiais publicados para os beneficiários do PBF, qual seja: a responsabilização da mulher com o bem estar da família. De acordo com o texto transcrito e outros exemplos das publicações, cabe à mulher administrar as contas da casa, cuidar a saúde e educação dos filhos e representar a família frente ao Programa.

#### 4.4.1 - A mulher e a família

O Art. 23 do Decreto que criou o Programa Bolsa Família diz que “o titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua

ausência ou impedimento, outro responsável pela unidade familiar” (Decreto número 5.209, 17 de setembro 2004). Dessa forma, desde a criação da referida PTR a mulher tem sido elencada como a figura central da família. Tendo em vista o que foi dito nas Agendas de 2006:

Toda a família que entra no Programa recebe um cartão magnético para sacar o benefício. O cartão é feito em nome do responsável legal pela família, que é de preferência a mulher. O responsável legal é o titular do cartão. (MDS, 2006, p. 11)

“O cartão Bolsa Família é feito em nome do responsável pela família, que é, de preferência, a mulher”. (MDS, 2009a, p. 12)

A pessoa que tem a titularidade do cartão do Bolsa Família é chamada de “responsável legal”, aspecto que confere a mesma a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades, saque e administração do dinheiro do Programa, recadastrado a cada dois anos, entre outros. Mesmo que a mulher passe a ter acesso a um universo que antes era pouco conhecido, como o da intermediação entre a família e o mundo externo, outras consequências podem acompanhar a nomeação da mulher como preferencial titular do cartão de benefício, tais como a manutenção das funções sociais da mulher como mãe e a culpabilização das mesmas por possíveis fracassos nas expectativas de saída das condições de vulnerabilidades da família.

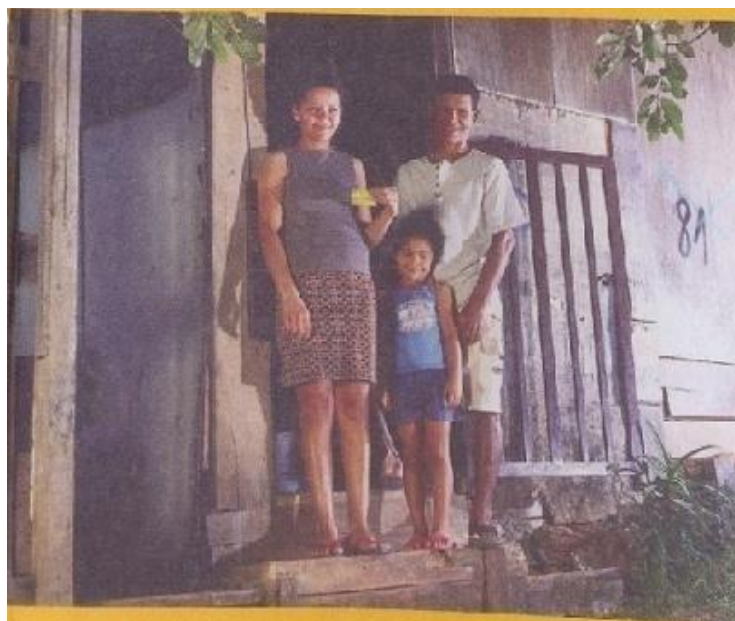
O Governo Federal também promove o acesso das famílias do Bolsa Família a educação e saúde. As famílias devem fazer a sua parte. Seus filhos devem frequentar a escola e a família deve manter o acompanhamento da saúde em dia, principalmente para crianças e gestantes. (MDS, 2006, p. 06)

Após saber que a responsabilidade legal do Programa é, de preferência, das mulheres, foi possível analisar que, no trecho acima, em lugar de “a família deve manter o acompanhamento [...]” poderia estar escrito “a mulher ou a mãe deve manter o acompanhamento [...]”.

A responsabilização da família em relação à superação da pobreza; a responsabilidade da mulher em relação ao Programa e à família e a naturalização dos tradicionais papéis de gênero ficam bastante evidentes nas primeiras publicações voltadas aos beneficiários do PBF.

Na capa do material intitulado “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006), uma família nuclear, composta por pai, mãe e filha, estão diante de uma casa de madeira. A mulher está à frente segurando o cartão do Programa, indicando a função da mesma para esta política de transferência de renda: ser a representante legal da família. Na página seis da mesma publicação as figuras demonstram a mulher estudando, realizando artesanato e sacando o benefício enquanto o homem trabalha na construção civil<sup>32</sup>. Essas representações não só reforçam a preferência da figura feminina como responsável pelo cumprimento dos deveres da política pública, mas também naturalizam funções socialmente voltadas às mulheres, como fazer bonecas, e os homens construir muros.

Figura 40: Família do Programa Bolsa Família



Fonte: Bolsa Família: Agenda de compromissos da família (MDS, 2006, Capa).

Na página dez de “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006) a pessoa a transmitir os dados da família ao cadastrador é a mulher, situação que atrela a sua imagem àquela que deve ser verdadeira e conhecer os detalhes que envolvem todos os moradores da casa. Nas páginas doze e treze o

---

<sup>32</sup>Tal qual as figuras 20 e 34.

marido faz as contas referentes ao benefício e a esposa acompanha ao lado, representando assim as habilidades de raciocínio lógico que são socialmente reconhecidas como dos homens.

De acordo com o PBF, a exemplo das políticas de transferência de renda brasileiras da década de 1990, a família é um elemento importante para o combate às vulnerabilidades socioeconômicas, portanto, mesmo que a titularidade do Programa seja em nome de um indivíduo, o benefício tem como foco a família, mantendo assim a oposição indivíduo X família. Esse dualismo pode ser um dos promotores de uma expectativa, presente em alguns discursos sobre o uso do dinheiro do benefício, de que o mesmo deve ser gasto em favor dessa instituição, tal como exposto em trabalho de Pires (2012).

A oposição descrita acima bem como o protagonismo da família no PBF dá margem para a responsabilização desta última nos discursos das publicações voltadas aos beneficiários. A preferência da titularidade do Programa por parte da mulher é um incentivo para que a mesma seja uma das principais agentes responsáveis para que os objetivos do Programa sejam alcançados. Entretanto, ao mesmo tempo que a mulher é estimulada a manter-se em seu papel de cuidadora da casa, ela passa a ter maior poder de compra e decisão nos gastos para a família e para si própria, tal como demonstraram Marlene Rodrigues (2009), Marlene Limbardoni (2008) e Pires (2012). O último autor ressalta ainda que os ganhos não são apenas na esfera do consumo, mas também no campo político ao assumir papéis que antes eram destinados apenas aos homens, tal como a intermediação entre a família e o mundo externo, representado pelo Estado.

Em “Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação” (MDS, 2009b), a capa possui uma foto principal de uma família monoparental composta por uma mulher e duas crianças. Além dessa imagem não estar vinculada ao modelo nuclear, também não dá para afirmar qual a relação de parentesco entre a mulher e as crianças, esse aspecto demonstra que o Programa possui diversos tipos de família e que assim são consideradas independentes de sua composição. Mesmo que a imagem em destaque e as outras fotos que aparecem na capa desse material privilegie a presença da mulher, as mesmas não estão em ambiente doméstico, ao contrário, as imagens mostram mulheres fora de casa e com carteiras de trabalho em mãos.

A publicação do Guia de Educação Financeira de 2009 é uma evolução em relação aos materiais anteriores na forma como apresenta a mulher, mas ainda assim a figura feminina aparece como a mais adequada para tomar decisões referentes ao bem da família e da casa. Uma demonstração do que pretendemos afirmar é a foto da página onze, em que um homem e uma mulher refletem sobre a melhor forma de pagar o ferro de passar, à vista ou a prazo. A decisão final é da mulher pela primeira forma de pagamento, indicando que ela é quem sabe o que é melhor nos assuntos domésticos.

Ainda no Guia de 2009 a mulher aparece em outras situações que a colocam como representante da família fora do ambiente doméstico, papel antes destinados apenas aos homens. Essas cenas são a da mulher que faz o orçamento familiar, que decide sobre que produtos comprar e as melhores formas de pagamento.

Outra mudança que pode ocorrer em relação às funções exercidas pelas mulheres e que puderam ser percebidas nas imagens dos materiais é o vínculo entre as mesmas e Estado. Ao ter a responsabilidade de portar a documentação de toda a família para cadastro e renovação do benefício essas mulheres precisam estar em contato com um mundo pouco conhecido antes do ingresso no Bolsa Família. O universo das questões burocráticas que dizem respeito a essa política pública, o contato com agentes de saúde para cuidar do desenvolvimento da saúde dos filhos e de si mesmas enquanto gestantes e nutrízes e a responsabilidade de acompanhar a frequência escolar dos filhos pode fazer, sim, com que haja uma sobrecarga de responsabilidades das mulheres, mas também pode empoderá-las no sentido de exigir direitos.

A Agenda “Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família” (MDS, 2006), ilustra uma família nuclear com composição que atenda a cada uma das condicionalidades, o bebê que representa a condicionalidade de amamentação e acompanhamento do calendário de vacinação; a mãe que representa as nutrízes; o filho que frequenta a escola; a filha entre os dois outros filhos que tem seu crescimento acompanhado pelos agentes de saúde e os pais que exercem atividades para conseguir renda extra. Mesmo que a intenção seja facilitar a leitura do material, essa publicação desconsidera outras composições familiares. As figuras fazem com que não haja dúvidas ou questionamentos sobre como cuidar da saúde e da educação dos filhos bem como da renda familiar. Dessa forma, ignorando outras maneiras de conduzir a própria vida e se relacionar em família.

Em “Bolsa Família: Agenda da Família” (MDS, 2009a), os desenhos são ainda mais simples que os do primeiro material e mesmo que as figuras não representem sempre a mesma família das primeiras páginas, tal qual a Agenda de 2006, a composição familiar é sempre a nuclear. Mantendo a não caracterização de outros modelos.

A descrição do tipo de família começa a mudar somente quando as publicações passam a utilizar fotos reais de beneficiários. Acreditamos que isso aconteça porque é a partir de então que os elaboradores e/ou validadores passaram a ter mais possibilidade de mostrar que a variedade de famílias que compõe o Programa é extensa. Isso acontece pela primeira vez na Cartilha “Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação” (MDS, 2009b).

Em “Educação Financeira para os beneficiários do Programa Bolsa Família” (MDS, 2009c), o Guia parece como uma receita de bolo, em que desconsidera as diferentes realidades financeiras dos beneficiários, não parece levar em conta que alguns possuem mais renda que outros, que regiões diferentes também tem custo de vida diferentes e que as necessidades de uma família não são as mesmas de outras.

Assim como sinalizava a Cartilha de 2009, a publicação “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” (MDS, 2012) tem suas fotos mais voltadas a representar as famílias beneficiadas mais do que relacionar os textos com as imagens. As várias composições familiares que aparecem nessa publicação indicam ainda que para o Programa família são as pessoas que residem no mesmo domicílio, independente do gênero, idade e número de indivíduos.

Por fim, a última Cartilha, com título de “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à Educação e à Assistência Social” (MDS, 2014), é diferente de todas as outras no sentido de que não privilegia a família, mas sim crianças e adolescentes na escola. Esse aspecto pode ser explicado pelo foco do Programa em retirar da extrema pobreza as crianças e adolescentes até quatorze anos de idade.

## 5 – Considerações Finais

Como as Cartilhas, Guias e Manuais do Programa Bolsa Família se referem à pobreza e à educação? De que maneira esses materiais dizem sobre a relação família/escola? As publicações incentivam a responsabilização das famílias no processo de superação da pobreza? Essas foram as perguntas que orientaram esta pesquisa e guiaram a observação sobre como os responsáveis por elaborar e/ou validar os materiais e que representam a voz do Governo Federal falam diretamente os destinatários dessa política de transferência de renda.

Para além de encontrar respostas para as perguntas feitas por esta pesquisa, as análises dos materiais selecionados indicaram que os elaboradores e/ou validadores dos materiais voltados aos destinatários do Bolsa Família tiveram a preocupação de fazer com que os objetivos do Programa se cumpram. O processo de retirar as famílias da pobreza ou extrema pobreza é um empenho a ser realizado por etapas; em princípio o foco é a garantia de renda e de segurança alimentar. Para tanto, as publicações falavam sobre como o destinatário deveria cuidar do próprio dinheiro e da saúde. O segundo momento é a garantia da oferta de serviços sociais básicos como meio de ter acesso à cidadania. A terceira etapa seria a da superação intergeracional das condições de vulnerabilidade, a qual passa por incentivar a educação formal de crianças e adolescentes; educar os pais a como acompanhar o desenvolvimento escolar dos filhos; estimular os adultos a realizarem cursos para obtenção de emprego e renda; entre outros.

Tendo em vista a extensão territorial brasileira, a diversidade cultural do país, a heterogeneidade dos problemas sociais de cada região, as características específicas que a pobreza assume em cada contexto familiar e o grande número de beneficiários; reconhecemos a dificuldade em desenvolver materiais que correspondam às expectativas de todos os sujeitos que fazem parte do Bolsa Família.

Não foi intenção desta pesquisa fazer juízos de valor ou culpar as equipes responsáveis pelas Cartilhas, Guias e Manuais por não alcançarem todos os aspectos que envolvem a realidade econômica e social de cada família beneficiária, pois acreditamos que tal empenho dificilmente seria alcançado devido à diversidade descrita no parágrafo anterior.

Ainda que as equipes responsáveis por elaborar e/ou validar as publicações tenham sido compostas por profissionais de diversas áreas de conhecimento, a fim de preparar materiais que visam informar os destinatários sobre o que é preciso para entrar e se manter no Programa, sobre os direitos dos mesmos e sobre a importância da garantia da renda e da cidadania às pessoas consideradas pobres, notamos alguma dificuldade em reconhecer o Outro em suas especificidades, propiciando assim a manutenção de formações discursivas que naturalizam uma determinada visão do que é ser pobre, como este deve agir, como deve ser educado e qual a melhor maneira de cuidar da saúde e do dinheiro. A dificuldade pode ser respondida por dois aspectos dos materiais, o gênero textual e discursivo do qual fazem parte e por serem voltados destinatários de todo o País, independente das diferenças regionais.

Ao especificar a pobreza como baixo acesso ou má qualidade de alimentação, principalmente nas duas primeiras Agendas e na Cartilha sobre Preparações Regionais, o discurso no sentido de promover a superação da insegurança alimentar acabou desconsiderando as dificuldades materiais de acesso ao que se determinou como alimentação saudável. Um exemplo é a instrução para o consumo de alimentos sem adição de agrotóxicos, entretanto, em alguns locais o consumo de produtos industrializados são mais acessíveis e com custo mais baixo que os orgânicos. Ainda sobre as orientações para uma vida saudável, o modelo de Cartilhas, Guias e Manuais não comportaram a possibilidade de considerar que algumas pessoas têm mais de uma jornada de trabalho, desestimulando assim a prática de exercícios físicos regularmente.

A pobreza também está vinculada à negação de direitos e reconhecemos como uma evolução a preocupação do Programa em garantir a oferta de serviços sociais básicos como meio de estender o acesso à cidadania aos destinatários. Ainda que este seja um avanço importante, as publicações dão menos destaque aos direitos como garantias constitucionais e mais enfoque às condicionalidades como forma de acesso a esses direitos. As primeiras Agendas, em especial, vinculam ainda os direitos e a cidadania ao trabalho formal, com carteira assinada, aproximando-se ao que Santos (1979) denominou como “cidadania regulada”.

Apesar dos primeiros materiais estabelecerem a relação que acabamos de descrever no parágrafo acima houve um avanço importante a partir do material



“Bolsa Família: Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação” (2009), em que os direitos são dispostos como uma obrigação das três esferas de governo e não mais como uma contrapartida do cumprimento de condicionalidades. Desde a publicação desta Cartilha todas as outras passaram a destacar que os direitos são uma obrigação dos Governos Federal, estaduais e municipais, além de incentivar cada vez mais os beneficiários a cobrarem e fiscalizarem a oferta de serviços sociais.

As Cartilhas, Guias e Manuais deixam implícito uma moralidade de como o destinatário deve cuidar de sua saúde e de sua família e qual a melhor forma de usar o dinheiro do benefício e da renda familiar. As publicações falam sobre amamentação a fim de educar as famílias, principalmente as mulheres, sobre o período ideal de aleitamento materno, porém, o retorno da mulher ao trabalho após quatro meses de licença maternidade é um dos impedimentos ao cumprimento dessa regra, tendo em vista que o mais correto são seis meses a dois anos de amamentação.

Nos primeiros materiais, havia uma preocupação em dizer que o dinheiro do benefício deveria ser gasto de acordo com as necessidades da família. Os exemplos utilizados para falar sobre esse assunto giravam sempre em torno da compra de alimentos, tal como afirmar que o benefício poderia ser utilizado em mercados ou padarias. Dessa forma, ficava pressuposto que haveria uma maneira mais adequada de consumo para pessoas em situação de vulnerabilidade econômica e social. A partir da primeira Cartilha, publicada em 2009, os exemplos sobre como usar o dinheiro perdem espaço; o que consideramos um avanço em direção a uma possível liberdade do beneficiário em decidir sobre a própria renda sem a sensação de utilizá-la de forma indevida.

No Guia sobre Educação Financeira de 2009 há diversos pressupostos que mereceram destaque neste trabalho. A própria publicação pressupõe que o destinatário precisa ser educado a como consumir adequadamente, poupar, cortar gastos, a buscar novas fontes de renda e ter “o nome limpo”, ou seja, sem dívidas. Por outro lado, são silenciadas outras formas de gerenciamento do dinheiro que não sejam exatamente as descritas no Guia; desconsidera as reais necessidades materiais do Outro e que cortar gastos é tarefa difícil para quem já tem tão pouco. Os materiais deixam implícito ainda a importância do pobre em ser esforçado e

buscar melhores condições de vida por mérito próprio, desconsiderando as desigualdades de oportunidades do modelo econômico em que grande parte das riquezas estão nas mãos de uma pequena parcela da população.

As análises indicaram que a educação é a melhor maneira dos sujeitos se libertarem da situação de vulnerabilidade socioeconômica que aprisiona seu desenvolvimento e a condicionalidade da frequência escolar, ainda que encarada neste trabalho como uma espécie de pedágio para o pobre, demonstra uma preocupação em fazer com que esse direito seja garantido a todos.

Entre as Agendas de 2006 e 2009 houve avanços importantes. Um deles é a extensão da idade de pessoas elegíveis para fazer parte do Bolsa Família, que passou de 15 para 18 anos, essa alteração demonstra preocupação em atender um número cada vez maior de pessoas em situação de risco econômico e social. Na Agenda de 2009, a diminuição do tom impositivo quanto à prestação de contas sobre a falta de crianças e adolescentes nas aulas também foi interpretada como um avanço.

O reconhecimento da melhoria das condições materiais de vida como uma possibilidade de empoderamento e elevação da autoestima dos beneficiários é uma evolução do Programa enquanto política social, entretanto essa melhoria vincula educação e renda em lugar de educação e transformação social. Assim, os fracassos no empenho em melhorar de vida podem ser visto como culpa do pobre que mesmo tendo acesso à escola não conseguiu sair da situação de vulnerabilidade.

Algumas imagens e textos demonstraram que nem sempre os elaboradores e/ou validadores consideraram as diferenças de configuração familiar dos destinatários. Um exemplo dessa afirmação é que nas Agendas de 2006 e 2009 e no Guia de Educação Financeira (2009) as imagens utilizadas foram sempre de famílias nucleares, compostas por pai, mãe e filhos, silenciando a possibilidade de outras composições e laços de parentesco, ainda que o Programa compreenda família como um grupo de pessoas que moram na mesma residência.

Os materiais incentivavam a aproximação família e escola dizendo sobre a importância dos responsáveis acompanharem o desempenho escolar de crianças e adolescentes, entretanto, existe uma disparidade entre o que os textos e as imagens dizem. Enquanto os primeiros verbalizaram a necessidade da participação da família

em reuniões escolares, de ler os bilhetes enviados por professores e de estar em constante diálogo com estes, as imagens não representaram família e escola numa mesma cena. Essas proposições não dizem sobre a dificuldade de contato entre professores e pais que pode, entre outras razões, ser provocada pelo pouco tempo que ambos têm disponível para esse diálogo e desconsideram a possibilidade de haver pais ou responsáveis que não sabem ler e escrever.

Mesmo que as análises indiquem que o beneficiário é responsabilizado pela saída ou não das condições de vulnerabilidade, as Cartilhas de 2009, 2012 e 2014 demonstraram um avanço significativo em relação às primeiras Agendas no que tange à culpabilização das famílias no processo de enfrentamento da pobreza, dando mais destaque à obrigação do poder público em oferecer condições para que esse intento se realize.

Reconhecemos que o avanço destacado acima pode caminhar em direção a permitir que os destinatários tenham maior consciência de seus direitos e de que a melhoria de suas condições de vida dependa do acesso aos mesmos, entretanto a nomeação das mulheres como preferenciais responsáveis legais pelo benefício faz com que estas sejam responsabilizadas pelo empenho em superar as vulnerabilidades em que a família se encontra e pelos cuidados em relação as condicionalidades de saúde e educação. Apesar de promover a manutenção, em certa medida, da naturalização da maternagem, o Programa permite às mulheres ter acesso a espaços e decisões que não tinham antes do ingresso nesta política de transferência de renda, tal como descrito por Pires (2012).

Como ressaltado em várias partes destas considerações finais, entre os destaques deste trabalho estão os deslocamentos e transformações, ainda que tímidos, dos textos das Cartilhas, Guias e Manuais ao longo das publicações, tais como a amenização do tom com que responsabilizava as famílias pelo descumprimento das condicionalidades e pelo acompanhamento do desenvolvimento escolar de crianças e adolescentes. Um exemplo do que pretendemos dizer é que em 2006 os pais e responsáveis eram orientados sobre os cuidados que deveriam ter com a educação dos destinatários de 6 a 17 anos de idade, por outro lado, a Cartilha lançada em 2009 dizia a respeito do que se poderia cobrar da escola, demonstrando a intenção de fazer os beneficiários reconheçam e busquem seus direitos.

As análises indicaram ainda a importância de elaboração e trabalho com materiais que considerem as diferenças culturais, históricas, políticas e econômicas de cada região do país. Para tanto a proposta que deixamos como contribuição da pesquisa é da possibilidade de se constituírem grupos compostos por beneficiários e gestores com interesse de pensar sobre as reais necessidades daqueles que fazem parte do Programa Bolsa Família e como poderiam ser os materiais de divulgação e informação dessa PTR de acordo com as regiões.

Esperamos que este trabalho tenha se configurado como um contributo para pensar a educação e a relação família-escola para além da prescrição que não acolhe um processo de transformação. Neste sentido, acreditamos que a escola deve ser mais do que uma instituição que acolhe crianças e adolescentes em situação de risco econômico e social, mas, acima de tudo, precisa estar preocupada em oferecer possibilidades reais de reflexão sobre a realidade social.

Os discursos presentes nos materiais estão envoltos pela naturalização de determinadas pré-concepções socialmente cristalizadas sobre a pobreza e o que é ser pobre, mas, por outro lado, possuem avanços importantes em direção a quebra de seu ciclo intergeracional, tal como o reconhecimento do caráter multidimensional da pobreza.

Tendo em vista que as publicações analisadas refletem o desenho do Bolsa Família esperamos ter proporcionado reflexões relevantes para o campo de avaliação em políticas públicas em educação a fim de gerar informações para o aprimoramento dessa política de transferência de renda.

## Referências Bibliográficas.

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e Aparelhos ideológicos de estado**. Trad. MOURA, Joaquim José de. Lisboa: Martins Fontes, 1970.

ALVES, Jorge Amâncio de Aquino. **A concepção de ideologia em Althusser e Gramsci: complementações e/ou divergências?**In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia. Anais da 36º Reunião Anual da ANPOCS, 2012. p. 1 – 18.

ARANHA, A, V. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. In: **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, s.v, p. 85 – 109, 2010.

ARRETCHE, M; HOCHMAN, G; MARQUES, E. (org.) **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ÁVILA, Milene Peixoto. **O Bolsa Família e a Pobreza no Brasil: “detalhes” que fazem a diferença**.Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

BARROS, Adelma das Neves Nunes. **O silenciamento nas avaliações dos livros didáticos**.Dissertação (Mestrado em Linguística Aplicada) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

BAUMAN, Zigmund. **Modernidade Líquida**. Ed. Zahar: Rio de Janeiro, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de política**. (tradução: Carmen C, Varrialeet ai.; coord. Trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís), Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOTO, C. Aprender a ler entre Cartilhas: civilidade, civilização e civismo pelas lentes do livro didático. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 493 – 511, Set/Dez. 2004.

BOURDIEU, Pierre. **Escritos de Educação**.Petrópolis: Vozes, 2007.

BRANDÃO, André Augusto. Conceitos e Coisas: Robert Castel, a “desfiliação” e a pobreza urbana no Brasil. **Emancipação**, v. 2, n.1, p. 141 – 157, 2002.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988**.Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03.constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03.constituicao/constituicao.htm)  
Acesso em: 06 de junho de 2014.

CAMARGO, José Márcio. **Pobreza e Garantia de Renda Mínima**.São Paulo:Folha de São Paulo, Ed. 26/12/1991.

CAMPOS, R. F; CAMPOS, R. A educação das crianças pequenas como estratégia para o alívio da pobreza. **Revista Inter Ação**, Goiânia, v. 33, n. s, p. 1-15, 2008.

CARNOY, Martin. **Razões para investir em educação básica**. Brasília: UNICEF, 1992.

CARVALHO, Maria Eulina Pessoa de. Relações entre família e escola e suas implicações de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, n.110, p. 143 – 155, julho 2000.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**:uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTRO, Amélia Domingues de. A trajetória histórica da Didática, **Série Ideias**, n. 11, São Paulo, FDE, 1991.

CHAUI, Marilena. **A ideologia da competência**. São Paulo: Autêntica, 2014.

CHOPPIN, Alain. História dos livros e das edições didáticas: sobre o estado da arte. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 549-566, set/dez 2004.

COHN, Amélia. **O PBF e seu potencial como política de estado**. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, v. 2, p. 219-238, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. **Os seus direitos de segurança social na Alemanha**. Julho, 2012

COTTA, Tereza Cristina Silva. **Visões de Proteção Social e Transferências de Renda Condicionadas no Brasil e no México**.Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga e XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da Educação Básica no Brasil. In: **Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**.Brasília: IPEA, 2013.

CUNHA, M,T, S. Das mãos do autor aos olhos do leitor. Um estudo sobre livros escolares: a série de leitura graduada Pedrinho de Lourenço Filho (1950/1970). **Revista de História Unesp**,Assis/Franca, v. 30, n. 2, p. 81 – 99, 2011.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família**. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?.In: MATO, D (coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**.FACES, Universidad Central de Venezuela: Caracas, pp. 95-110, 2004.

DEMO, Pedro. Santo Estado, maldito mercado: de certas esquerdas que são direitas. Brasília: **Sociedade e Estado**, v. 20, n. 2, p. 451 – 476, maio/ago. 2005.

DOSSE, François. **História do Estruturalismo**. Campinas: Ed. Da Universidade Estadual de Campinas, 1993.

DRAIBE, Sônia. O WelfareState no Brasil: características e perspectivas. Campinas: **Núcleo de Estudos de Políticas Públicas**, v. s, n. 8, p. 1 – 52, 1993.

\_\_\_\_\_. Welfare State. In: GIOVANNI, G. DI; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

\_\_\_\_\_. Proteção Social ou Sistemas Nacionais de Proteção Social. In: GIOVANNI, G. DI; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. Trad. Prof. Lourenço Filho. Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1978.

EAGLETON, Terry. **Ideologia. Uma introdução**. Trad. Silvana Vieira, Luis Carlos Borges. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista: Editora Boitempo, 1997.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. **Revista Lua Nova**, n. 24, p. 85-116, setembro. 1991.

FERNANDES, Maria Cristina da Silveira Galan; ULIAM, Priscila de Paulo. As contribuições de Bourdieu e Weber na discussão sobre o papel dos exames e diplomas na sociedade. **Cadernos da Pedagogia**, São Carlos, Ano.5, v. 5, n. 9, p. 40 – 50, jan – jun 2011.

FERREIRA, Helena Maria; VIEIRA, Mauricéia Silva de Paula. **Gêneros Textuais e Discursivos: guia de estudos**. Lavras/MG: UFLA, 2013.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Discurso da secretária-executiva do Programa Bolsa Família, Ana Fonseca, no lançamento do Programa Bolsa Família**. Brasília: Secretaria de imprensa e Divulgação, 2003.

\_\_\_\_\_. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FREITAG, Bárbara. **O livro didático em questão**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_\_. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Centauro, 2005.

GIOVANNI, Geraldo. DI; NOGUEIRA, M. A. Introdução. In: GIOVANNI, Geraldo. DI; NOGUEIRA, M. A. (Orgs). **Dicionário de políticas públicas**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2013.

GIOVANNI, Geraldo. DI; SILVA, M; YAZBECK, M. **A Política Social Brasileira do Século XXI: A prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2004.

GORZ, André. Leschemins Du paradis. L'agonie Du capital. Paris: Galilée, 1997. *Apud* VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania.** MEDINA, Maria Beatriz de. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2006.

HOBBSAWM, E, J. A revolução industrial. In: **A era das revoluções: 1789-1848.** Paz e Terra: São Paulo, 2010.

HOFLING, ELOISA DE MATTOS. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos CEDES.** Campinas, v. s, n. 55, p. 30 – 41, 2001.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas. Boletim de Estudos Educacionais. Brasília: **INEP**, v. s, n. 6, 2011.

KLEIN, Karin. Educação de mulheres-mães pobres para uma “infância melhor”. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Educação**, v. 17, n. 51, p. 647 – 748, set./jan 2012.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima: perspectivas brasileiras.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

LIMBARDONI, M. **O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero.** Disponível em: [http://www.ipcundp.org/doc\\_africa\\_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUISA\\_MULHER.pdf](http://www.ipcundp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUISA_MULHER.pdf). Acesso em: 18 de fevereiro de 2015.

LOPES, Eduardo Simonini. O sonhar emancipatório e a educação. **Educação Santa Maria**, v. 35, n. 1, p. 125 – 138, jan/abr. 2010.

MAUSS, Marcel. [1923-1924]. Ensaio sobre a Dádiva: forma e razão da troca nas sociedades arcaicas. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia e Antropologia.** São Paulo: Cosac & Naify, p. 185-314, 2003..

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, **Bolsa Família: Agenda de Compromissos da Família.** Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação.** Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Programa Bolsa Família: Agenda da Família.** Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2009.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde nas mesas das famílias do Programa Bolsa Família.** Brasília, 2010.



MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à educação e à Assistência Social**. Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à Saúde, à educação e à Assistência Social**. Brasília, 2014.

MAZZUCHELLI, Frederico. Nem sempre foi assim: as transfigurações do capitalismo. **Política Social e Desenvolvimento**, n. 6, p. 06 – 59, outubro 2014

MONTEIRO, Fábio; NERI, Marcelo Côrtes; SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza. Efeitos Macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: *Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: **IPEA**, 2013.

NOGUEIRA, Claudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A Sociologia da Educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação e Sociedade**, n. 78, Abr. 2002, p. 15 – 36.

OLIVEIRA, Francisco. O surgimento do antivalor. **Novos Estudos**, n. 22, outubro 1988.

ORLANDI, Eni, P. **Análise de Discurso**. Campinas/SP: Ed Pontes, 2013.

\_\_\_\_\_. **As formas do silêncio**. Campinas/SP: Ed. da Unicamp, 1995.

\_\_\_\_\_, P; RODRIGUES-LAGAZZI, Suzy (orgs). **Introdução às Ciências da Linguagem - Discurso e Textualidade**. Campinas/SP: Ed Pontes, 2010.

PAOLI, M. C. Trabalhadores e Cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno. São Paulo: **Estudos Avançados**, v. 3, n. 7, p. 40 – 66, set/dez. 1989.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio**. 3. ed. Trad. ORLANDI, Eni. (et al). Campinas, SP. Ed. Unicamp, 1997.

PIRES, André. Orçamento Familiar e Gênero: percepções do Programa Bolsa Família. CIDADE: **Cadernos de Pesquisa**, v. 42, n. 145, p. 130 – 161, jan/abr. 2012.

\_\_\_\_\_. Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (S). **Revista de Ciências Sociais**, n. 38, p. 171 – 193, Abr. 2013.

POLANYI, K. **A Grande Transformação: as origens da Nossa Época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

REIMERS, Fernando. Educación, Desigualdad y Opciones de Política em América Latina em el siglo XXI: **Monográfico**, n. 23, pp. 21 – 50, 2000.

RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Desigualdade de oportunidades e Resultados Educacionais no Brasil. Rio de Janeiro: **Revista de Ciências Sociais**, v. 54, n. 1, p. 41 – 87, 2011.

ROCHA, Heloísa Helena Pimenta; SOMOZA, Miguel. Dossiê Manuais Escolares: múltiplas facetas de um objeto cultural. **Proposições**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 21-31, set./dez 2012.

ROCHA, Sônia. Transferências de Renda Federais: focalização e impactos sobre pobreza e desigualdade. **Revista de Economia Contemporânea**: Rio de Janeiro, n. 12, n. 1, p. 67 – 96, jan./abr/ 2008.

\_\_\_\_\_. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RODRIGUES, M. T. Equidade de gênero e transferência de renda reflexões a partir do Programa Bolsa Família. IN: **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

SAMPAIO, Carlos Magno Augusto; SANTOS, Maria do Socorro dos; MESQUITA, Peri. Do conceito de educação à educação no neoliberalismo. Curitiba: **Revista Diálogo Educacional**, v. 3, n. 7, p. 165 – 178, set/dez. 2002.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campos, 1979.

SARTI, C. A. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. São Paulo: Cortez, 2007.

SÁTYRO, Natália e SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para discussão n. 1424)

SHAW, Daniel S. Programas de Capacitação parental e seu impacto no desenvolvimento de crianças pequenas. **Habilidades parentais**, março 2006.

SPOSATI, A. Bolsa Família: um programa com futuro(s). IN: **Bolsa Família 2003 – 2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

SUPLICY, E. M. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2010.

TITMUSS, R.M. **Essays on the Welfare State**. London: Allen and Unwin, 1958

TOMIZAKI, K. Abordagem geracional no estudo das relações entre família e escola. IN: **Família e Escola: novas perspectivas de análise**. Petrópolis: Vozes, 2013.

VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. **Renda Básica de Cidadania**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2006.

WOLKENER, Antonio Carlos. **Ideologia, Estado e Direito**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1995.