



Pobreza e educação a partir de cartilhas, guias e manuais do Programa Bolsa Família (2006 – 2014)

Marcela Bruna Nappi Alvares^{1*} e André Pires²

¹Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Rodovia Dom Pedro I, s/n, 13086-900, Campinas, São Paulo, Brasil. ²Programa de Pós-Graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil. *Autor para correspondência. Email: anpires@puc-campinas.edu.br

RESUMO. O objetivo desse trabalho foi analisar concepções de educação e pobreza presentes em materiais publicados entre 2006 e 2014 que falam diretamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). A pesquisa foi pautada no pressuposto de que os dizeres são constituídos por aspectos materiais, culturais, históricos e sociais. As publicações trataram a pobreza por múltiplas dimensões, tais como falta de acesso à alimentação saudável e negação de direitos. A educação foi reconhecida como importante instrumento para a superação das vulnerabilidades socioeconômicas. O gênero discursivo dos materiais possui caráter prescritivo e disciplinador, aspecto que foi perdendo força ao longo das publicações.

Palavras-chaves: educação, programa bolsa família, cartilhas, cidadania, direitos sociais, transferência de renda.

Poverty and education from the Programa Bolsa Família book lets, guides and manuals (2006 – 2014)

ABSTRACT. The objective of this study was to analyze the education and poverty conceptions present in material published from 2006 and 2014 that speak directly to beneficiaries of the ProgramaBolsaFamília (PBF), a Brazilian federal cash transfer program. The assumption of the survey was that the wordings are composed of material, cultural, historical and social aspects. Publications understand poverty by multiple dimensions, such as lack of access to healthy food and denial of rights. Education has been recognized as an important means to overcome the socio-economic vulnerabilities. The discursive genre of the material includes a prescriptive and disciplinarian character; however, this feature has been losing strength over the publications.

Keywords: education, bolsafamília program, booklets, citizenship, social rights, cash transfer.

Pobreza y educación a partir de cartillas, guías y manuales del Programa Bolsa Família (2006 – 2014)

RESUMEN. El objetivo de este trabajo fue analizar las concepciones de educación y pobreza presentes en materiales publicados entre 2006 y 2014 que hablan directamente a los beneficiarios del Programa Bolsa Família (PBF). La investigación fue basada en el presupuesto de que los contenidos son constituidos por aspectos materiales, culturales, históricos y sociales. Las publicaciones trataron la pobreza por múltiples dimensiones, tales como falta de acceso a la alimentación saludable y negación de derechos. La educación fue reconocida como importante instrumento para la superación de las vulnerabilidades socioeconómicas. El género discursivo de los materiales posee carácter prescritivo y disciplinario, aspecto que fue perdiendo fuerza a lo largo de las publicaciones.

Palabras clave: educación, programa bolsa família, cartillas, ciudadanía, derechos sociales, transferencia de renta.

Introdução

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma Política de Transferência de Renda (PTR), instituído em 2003, e está atrelado ao Sistema de Proteção Social (SPS) brasileiro. Confere um benefício condicionado às famílias pobres ou extremamente pobres, definidas a partir de uma linha de corte que considera a renda familiar mensal *per capita*, com o objetivo de garantir a oferta e o acesso a direitos

sociais básicos, bem como promover a cidadania e também aliviar imediatamente a pobreza pela transferência de renda.

Para participar do Programa é preciso cumprir algumas obrigações, tais como: acompanhamento do cartão de vacinação e saúde de crianças até sete anos; acompanhamento de mulheres entre 14 e 44 anos e em período de gestação. Frequência escolar mínima de 85% para

crianças e adolescentes entre seis e 15 anos e 75% entre 16 e 17. Crianças com até 15 anos de idade em situação de risco ou retiradas de trabalho infantil pelo 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 (Condicionalidades, 2015). No que tange à frequência de 85% para crianças e adolescentes, há de se destacar que para não beneficiários essa percentagem é dez pontos inferior, aspecto sobre o qual trataremos adiante.

As condicionalidades relacionadas à saúde e à frequência escolar são justificadas pela intenção do poder público em garantir a oferta de direitos sociais básicos, mas também como meio de promover o aumento das capacidades das pessoas beneficiárias. Assim, as obrigatoriedades se fundam no pressuposto de que o acesso a estes direitos promoveria a aquisição de capital humano por parte dos filhos de famílias pobres e, como consequência, obteriam maiores possibilidades de superar as condições de vulnerabilidade no futuro (Pires, 2013)¹.

Este artigo teve a intenção de apresentar e discutir alguns resultados da pesquisa de mestrado que analisou publicações do PBF, elaboradas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (Senarc) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) entre os anos de 2006 e 2014, que falam diretamente aos destinatários desta política de transferência de renda sobre valores, datas e locais de pagamento do benefício, condicionalidades entre outros temas. Entre a instituição do programa e a primeira publicação passaram-se três anos, o que se justifica, segundo informações de servidoras da Senarc, pelo período de elaboração dos materiais.

Considerando a importância que o programa confere à educação formal institucionalizada como forma de superação da pobreza, reconhecida desde a obrigatoriedade da frequência escolar, os objetivos deste trabalho foram analisar quais as concepções de pobreza e educação presentes em Cartilhas, Guias e Manuais do PBF destinados aos beneficiários dessa política de transferência de renda e, ao mesmo tempo, buscar desnaturalizar as formações discursivas acerca das vulnerabilidades socioeconômicas e educação presentes nos referidos materiais.

As inspirações teórico-metodológicas para realização da pesquisa foram alguns pressupostos da

Análise de Discurso francesa, tais como com a compreensão de que os discursos são constituídos por meio de aspectos materiais, culturais, históricos e sociais de uma sociedade e que para além dos dizeres é preciso analisar os não ditos. Estes últimos podem estar vinculados, entre outros aspectos, ao gênero discursivo dos materiais e que não comporta o desenvolvimento pormenorizado de determinados assuntos ou contradições (Orlandi, 1995).

Nesta pesquisa, foram analisadas todas as publicações encontradas no sítio virtual do MDS e enviadas em formato impresso pela coordenadoria geral de capacitação da Senarc. Como dito anteriormente, os materiais foram classificados em Cartilhas, Guias e Manuais, porém, como não há divisão entre os dois últimos no site do Ministério, uma das publicações disposta no Quadro 01 abaixo foi denominada como Guias e Manuais.

Os títulos, anos de publicação, tipo de material e número de páginas estão descritos no Quadro 1.

Quadro 1. Descrição das Cartilhas, Guias e Manuais voltados aos beneficiários.

Título	Ano	Tipo de material	Páginas
Bolsa Família: agenda de compromissos da Família	2006	Cartilha	36
Programa Bolsa Família: agenda da família	2009b	Cartilha	42
Educação Financeira para Beneficiários do Programa Bolsa Família	2009c	Cartilha	22
Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação	2009a	Cartilha	17
Preparações Regionais Saudáveis: mais saúde na mesa das famílias do PBF	2010	Guias e Manuais	56
Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social	2012	Cartilha	18
Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social	2014	Cartilha	18

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados fornecidos por C. Colmanetti (2014)² e sítio virtual do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS, 2014b).

De acordo com a Assessoria de Comunicação do MDS, os materiais impressos são distribuídos aos beneficiários, intermediado pelas prefeituras. Contudo, tal assessoria afirmou que não há como estimar quantos destinatários recebem de fato as publicações, uma vez que a distribuição está a cargo dos municípios. Ainda assim, todos os materiais estavam disponíveis no site do Ministério do Desenvolvimento Social, pelo menos durante o ano de 2015, quando a busca por estes materiais foi realizada.

No trabalho de elaboração e validação destas publicações participaram diferentes áreas técnicas e departamentos especializados nos assuntos dos materiais voltados aos beneficiários com apoio das

¹Para uma visão crítica sobre a incorporação do conceito de capital humano em Programas de Transferência de Renda consultar Fonseca (2009).

² Comunicação pessoal via e-mail.

equipes de Capacitação e de Comunicação da Senarc/MDS. Em alguns casos, há textos produzidos pela assessoria de comunicação do MDS ou por consultores contratados, mas todo material foi revisado e validado pelas áreas técnicas relacionadas com cada tema.

Na busca pelos profissionais que fizeram parte da elaboração e/ou validação dos materiais, tivemos acesso a 17 nomes. Por meio da plataforma Lattes do CNPq, obtivemos informações sobre a área de formação de dez profissionais. Os demais nomes não foram encontrados nessa base de currículos. Em relação à graduação, dois são 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 acordo com tabela de áreas de conhecimento do CNPq. Quanto à pós-graduação e/ou especialização, seis profissionais complementaram sua formação em políticas públicas e ou gestão governamental e cinco em outras áreas vinculadas às políticas sociais.

É notória a intersectorialidade das equipes que compuseram as publicações. Por outro lado, é importante destacar que nas buscas pelas áreas de formação não encontramos profissionais da área de educação, aspecto que chama atenção principalmente pelo fato de que um dos pilares do PBF em direção à superação da pobreza intergeracional é a garantia de acesso à educação formal institucionalizada.

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, passamos para a apresentação dos resultados da pesquisa. Para tanto dividimos este artigo em duas partes. A primeira trata das concepções de pobreza presentes nos materiais, as quais foram compreendidas como falta ou baixa qualidade de alimentação e baixo acesso aos direitos sociais. Essas duas concepções foram utilizadas aqui como relevo de outras formas como os materiais selecionados caracterizaram as vulnerabilidades socioeconômicas e que foram pormenorizadas na dissertação de mestrado que inspirou este artigo.

Na segunda parte, ao considerar o gênero discursivo próprio das publicações analisadas e os objetivos dos materiais, notamos que a frequência escolar e a educação foram representadas de maneira simplificada e de forma prescritiva e disciplinadora, por meio de uma série de passos burocráticos com intuito de educar as famílias sobre ações consideradas importantes para a superação da pobreza. Sobre esse aspecto, é preciso chamar atenção para a dificuldade em elaborar materiais que comportem todas as diferenças culturais de um país da extensão geográfica e heterogeneidade de problemas sociais como as do Brasil.

Alguns estudos, como os desenvolvidos por Carin Klein (2007, 2012), tiveram por objeto documentos oficiais de programas estaduais ou federais de transferência de renda. No caso desta pesquisa, buscas realizadas em janeiro e fevereiro de 2015 nas bases de dados Scielo e Portal de Periódicos da Capes não indicaram trabalhos com objetivo de estudar as Cartilhas, Guias e Manuais do PBF³.

A pobreza nas cartilhas, guias e manuais do PBF

Tendo como pressuposto de análise os dizeres e os não ditos sobre as vulnerabilidades socioeconômicas, a repetição de algumas palavras, frases e expressões presentes nos materiais ofereceram indícios para compreender como a pobreza é vista pelos órgãos que escreveram e/ou validaram essas publicações. Palavras como, 'alimentação', 'direitos', 'renda', 'ajuda', 'honestidade' e 'elegibilidade' sugerem como a Senarc/MDS interpreta a questão.

Em cada material parecia haver preocupação com uma dimensão específica da pobreza. No ano de 2006, 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 dizia que o principal objetivo era "[...] garantir o direito à alimentação adequada, com preferência para as pessoas com dificuldade de acesso a alimentos" (Brasil, 2006, p. 4).

Assim como a Cartilha de 2006, a primeira publicação de 2009 também demonstrou o objetivo em promover a segurança alimentar e transmitir conhecimentos sobre como ter uma alimentação saudável, o trecho abaixo se vale do uso de verbos no modo imperativo para orientar os beneficiários em favor dos objetivos citados.

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;

³ As buscas nas bases de dados Scielo e Capes utilizaram como descritores 'Programa Bolsa Família', 'educação' e 'pobreza'; encontrando um total de 1.155 trabalhos em ambos os portais de periódicos. A leitura dos títulos e dos resumos dessas produções não indicou pesquisa voltada à análise das publicações destinadas aos beneficiários do PBF. Ao utilizar os descritores 'Cartilhas', 'Guias', 'Manuais' e 'Programa Bolsa Família' não foi encontrado nenhum trabalho.

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 min de atividade física todos os dias e evite bebidas alcoólicas e o fumo (Brasil, 2009a, p. 40).

O trecho acima evidencia as intenções da publicação e a característica prescritiva, própria do gênero discursivo cartilha. Ao falar sobre os tipos de alimentos, formas de preparo e estímulo à prática de exercícios físicos a publicação contribuiu para estimular os destinatários a terem uma nutrição saudável. Por outro lado, ainda que a orientação sobre os melhores alimentos a serem consumidos para uma dieta saudável privilegie mantimentos próximos ao consumo de pessoas com baixa renda, os padrões de alimentação e de cuidados com o corpo descritos podem ser muitas vezes inalcançáveis considerando o modo de vida dos beneficiários. Por exemplo, o número de pessoas em uma família pobre pode ser decisivo para a 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 produtos, considerados importantes para uma nutrição saudável, também dependem de inúmeros outros aspectos, tais como a região em que as pessoas se localizam, a renda que possuem, a qualidade dos alimentos ofertados. Lembremos que produtos naturais e sem adição de agrotóxicos em geral são mais caros que os industrializados, fazendo com que estes últimos se tornem uma opção economicamente mais acessível, ou às vezes, a única possível. De igual maneira, a inclusão de carne, aves e peixes nas refeições pode estar relacionada à falta de recursos financeiros para aquisição desses bens do que ao desconhecimento ou não interesse de incluí-los no cardápio alimentar mensal.

Em outro trecho, valendo-se do que a medicina, por meio de pesquisas científicas, convencionou como o que pode e deve ser dito sobre a melhor forma de alimentar crianças até dois anos de idade, o texto da Cartilha diz:

A amamentação

O leite da mãe é o melhor alimento para o neném. Quanto mais o neném mama, mais a mãe produz leite [...] 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 (Brasil, 2006, p. 24).

O texto foi extraído dos Compromissos de Saúde presentes no material de 2006. Reconhecemos a

importância de orientar e estimular sobre o período ideal de amamentação, entretanto, o uso do verbo 'dever' deixa pouco espaço para considerar situações em que a amamentação não é possível, como a não produção de leite pela mulher, a não possibilidade de acesso aos bancos de leite e à licença maternidade de quatro a seis meses, ainda que considerássemos que grande parte das beneficiárias possam não possuir vínculo formal de trabalho. Ademais, a ênfase no 'leite da mãe' fixa a amamentação como função materna, desconhecendo outras possibilidades de arranjos familiares presentes nas famílias destinatárias do PBF.

Nas Cartilhas com o título *Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social*, publicadas em 2012 e 2014, toda vez que se falou em saúde as publicações se referiam à alimentação. A Figura 1 ilustra a preocupação com este aspecto. 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 com a alimentação saudável e de ensinar o que isso significa, mesmo que, principalmente, em uma grande cidade, a compra da quantidade de alimentos tal como sinaliza a imagem da caixa poderia esgotar todo dinheiro mensal do programa.



Figura 1. Mãe e filhos na Agenda de 2006.

Fonte: (Brasil, 2006, p. 4-5).

Neste primeiro momento do artigo tratamos da forma como os primeiros materiais voltados aos destinatários compreendem a pobreza a partir, principalmente, da falta de alimentação nutricionalmente adequada. A seguir veremos que a vulnerabilidade socioeconômica está envolta também com outros fatores, tal como a deficiência na oferta de educação e saúde como direitos humanos.

A pobreza enquanto negação de acesso aos direitos sociais

Na Cartilha de 2006, a Introdução do material explicitou que o interlocutor – beneficiário do Bolsa Família – “[...] vai ver os direitos e deveres das famílias atendidas pelo Programa” (Brasil, 2006, p. 4). Em lugar de exercer, é utilizado o verbo ‘ver’ os direitos sugerindo, de acordo com o sentido das palavras utilizadas, que pobres são os sujeitos que precisam ver que têm direitos, pois muitas vezes estes são escondidos.

Os discursos promovem o esquecimento quando estimulam a sensação de que os direitos dos indivíduos sempre estiveram em algum lugar à sua espera sem deixar pressuposto que os mesmos são frutos de lutas coletivas, algo que será visto a seguir em relação à atuação dos movimentos sociais na década de 90, por exemplo.

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 *dever* deixa implícita uma discussão de ordem política e moral, em 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), a partir de entrevistas com destinatárias 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 não existe apenas o aspecto negativo da relação de troca-dádiva, mas também importa a relação de troca e reciprocidade para o estabelecimento de laços sociais e de pertencimento.

Em alguns trechos das Cartilhas, Guias e Manuais notamos que o PBF promove acesso a direitos os 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” (Brasil, 2006, p. 6).

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 (Brasil, 2006, p. 24).

Os exemplos citados são trechos da publicação de 2006. No referido material, direitos relacionados à saúde, à educação e à cidadania parecem estar vinculados ao PBF. Essa política de transferência de renda significou maior possibilidade de garantia de direitos sociais básicos para os sujeitos beneficiados, seja por meio das condicionalidades, seja pela cobrança para que os governos promovam maior acessibilidade e qualidade dos serviços. Entretanto, na publicação em destaque há maior ênfase nas obrigações dos destinatários do que o fato de que os direitos garantidos são, na verdade, constitucionais e universais.

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 figura de um homem segurando esse tipo de documento (Figura 2). 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 PBF não representa um desestímulo ao trabalho. Por outro lado, essa imagem nos remete à denominada ‘cidadania regulada’, tal como descrita por Santos (1979), em que o termo cidadão no Brasil durante muito tempo se aplicou somente aos trabalhadores com carteira assinada.

Ao explicitar as responsabilidades dos governos em relação à população pobre, as publicações posteriores à Cartilha de 2006 sugerem 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. Trata-se de um aspecto positivo, pois diminui o peso das cobranças dirigidas aos beneficiários.



Figura 2. Cidadania e trabalho.

Fonte: (Brasil, 2009a, p. 29).

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) (Brasil, 2009b, p. 9).

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 (Brasil, 2010, p. 5).

No que tange ao acesso aos direitos constitucionais de saúde e educação ressaltamos ainda o vínculo dos mesmos com o exercício da cidadania. Todas as publicações relacionam o programa à garantia da cidadania por meio do acesso aos serviços sociais e a melhoria da renda. Um exemplo dessa afirmação está no seguinte trecho extraído da Cartilha de 2014: “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” (Brasil, 2014a, p. 3).

Parte dos discursos das publicações aproximou a concepção de cidadania à existência de renda e, portanto, a circunscreveram em uma concepção de cidadania diferente daquela concebida a partir dos movimentos sociais da década de 1990. Para Dagnino (2004), por exemplo, 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’ em que estes servem de instrumento para o acesso à dimensão política da vida social. De acordo com Paoli (1989), 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 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, em que a cidadania seria calcada em uma coletividade (Paoli, 1989).

A partir das análises feitas nesta pesquisa notamos que o PBF não tem desenvolvido o alargamento da cidadania pela via da construção de um sujeito coletivo, mas quase que de forma individual/familiar, diante do sentimento do beneficiário estar atrelado ao Estado por meio das condicionalidades e do recebimento da renda. Ainda que esta característica deva ser considerada como um passo importante em direção ao reconhecimento da cidadania por parte da população socioeconomicamente vulnerável é preciso considerar que tal acepção atomiza a concepção e a luta por direitos.

Reconhecemos que as publicações caracterizaram a pobreza a partir de aspectos que vão além do baixo nível de renda, passando também pela nutrição inadequada e o acesso aos direitos de saúde e educação. Neste sentido, podemos mencionar os apontamentos de Amartya Sen (2010) sobre tal questão. Para o autor, caracterizar a pobreza e a desigualdade apenas pelo viés da desigualdade de renda faz com que se restrinja e negligencie outras formas como as disparidades se apresentam, sendo necessário medir e pensar tais aspectos a partir de outras privações, como aquelas relacionadas ao desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social.

Tendo em vista que a educação é um direito que o programa visa assegurar, o item a seguir trata das concepções de educação que podem ser apreendidas a partir dos materiais estudados.

Como a educação é descrita nas cartilhas, guias e manuais do PBF.

A condicionalidade de frequência escolar sugere que para alcançar os objetivos do programa (retirar as famílias da pobreza por meio da transferência de renda e garantia de direitos) é preciso garantir o acesso à educação institucional formalizada. Neste sentido, as discussões a seguir demonstram que as publicações foram compostas por discursos que buscam educar os beneficiários sobre suas obrigações em relação a essa política de transferência de renda e, com isso, sobre as maneiras mais adequadas de cuidar da saúde e educação daqueles que fazem parte dessa Política de Transferência de Renda.

Não negamos a importância da formação escolar como um dos principais meios de possibilitar a superação intergeracional da pobreza, porém é preciso refletir sobre o papel desempenhado pelas instituições de ensino. De acordo com Reimers (2000), a escola tem sido um 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; (2) os educandos com melhores condições financeiras tendem a se concentrar em escolas com melhor preparo para auxiliar a aprendizagem dos alunos e a apoiar o trabalho dos educadores; (3) a escola se configura como instrumento de segregação social; (4) o capital cultural e material transmitido pelos pais, quanto mais recursos materiais e culturais maiores serão as oportunidades dos filhos e (5) a inexistência de um projeto que busque a promoção da justiça social desde a escola. Nesse sentido, é preciso lembrar a importância dos estudos de Bourdieu e Passeron (2011) sobre o sistema escolar francês das décadas de 1960 e 1970 em relação ao papel essencialmente conservador exercido pelas escolas no tocante ao processo de reprodução das desigualdades sociais.

Nos trechos abaixo, percebemos o vínculo da educação a uma série de passos burocráticos que devem ser seguidos pelos beneficiários.

Compromissos de educação

[...] 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 [...] (Brasil, 2006, p. 18).

Compromissos de educação:

[...] 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 (Brasil, 2009a, p. 19).

Entre a Agenda de 2006 e a publicação de 2009 houve extensão do benefício para adolescentes acima de 15 anos de idade, aspecto que denotou a melhoria do programa no que tange à preocupação em atender um número ainda maior de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica e garantir o acesso e permanência de jovens nos últimos anos do ensino fundamental e no ensino médio. Outra alteração é que em 2009 há uma diminuição do tom impositivo quando se falou da necessidade de informar o motivo de ausência das crianças e adolescentes às aulas. Trata-se de um avanço importante, uma vez que muitas mães têm demonstrado dificuldades em assegurar a frequência mínima escolar dos filhos, sobretudo dos mais velhos (Feijó & Pires, 2015; Silva & Pires, 2015).

Apesar das melhorias destacadas, algumas questões não foram mencionadas pela complexidade que sua discussão pormenorizada exige, tal como a dificuldade de acesso às escolas, seja pela distância, seja pela precariedade do transporte oferecido aos alunos e que podem dificultar a garantia da frequência mínima exigida.

Como observado na primeira parte deste trabalho, os destinatários do PBF devem cumprir dez pontos percentuais a mais de assiduidade às aulas do que um aluno não beneficiário entre seis e 15 anos. Dessa forma, ainda que as publicações cumpram seu papel de informar sobre as condicionalidades do programa, interpretamos que dentro do desenho institucional tal condicionalidade pode gerar a sensação de uma espécie de 'pedágio' para ser merecedor da renda paga pela PTR.

No que tange aos resultados do programa, a cartilha de 2014 dizia:

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 (Brasil, 2014a, p. 17).

Em ‘baixas taxas de aprovação’ substituí o termo ‘reprovação’ que tem um peso negativo mais forte. Esse exemplo demonstrou que o uso de determinadas palavras ou expressões em detrimento de outras podem promover interpretações específicas e desejáveis. Com ‘corrigir’ e ‘inverter’ conferiu-se 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 por meio das condicionalidades não se volta apenas para crianças e adolescentes por meio da frequência escolar, mas também para as famílias que são ‘educadas’ a lidar com os aspectos que envolvem o programa, a buscar melhores condições de vida e superar o ciclo intergeracional da pobreza.

A educação das famílias como meio de promover a superação da pobreza.

As publicações analisadas deixaram implícito que as famílias, as crianças e os adolescentes em idade escolar devem ser educados no sentido de buscarem as melhores saídas para enfrentamento das vulnerabilidades. Observemos os exemplos a seguir sobre as orientações acerca da melhor forma de organizar o orçamento familiar.

“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 [...]” (Brasil, 2009c, p. 5).

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: [...] (Brasil, 2009c, p. 9).

Os exemplos transcritos denotam que o pobre precisa ser ensinado a poupar, a comparar preços, a evitar o endividamento, sobre quais as melhores maneiras de consumir, que produtos comprar e, talvez o mais importante, visa inculcar no leitor o compromisso que deve assumir em relação ao bem-estar da família.

O segundo trecho demonstrou uma naturalização do papel da mulher enquanto cuidadora da casa, mas também como responsável por organizar os gastos da família. Dessa forma, o PBF promove uma tensão entre dois polos, 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, tal como no relacionamento com os aparelhos do Estado (Pires, 2013).

Observemos o trecho a seguir: “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” (Brasil, 2006, p. 7).

No material publicado em 2006 há diversos excertos como o transcrito acima. O incentivo de entrar em contato com pessoas especializadas em determinadas áreas de atuação do programa possibilita 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 tranqüila 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 [...].

A amamentação

O leite da mãe é o melhor alimento para o 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 (Brasil, 2006 p. 24-25).

O texto em destaque pode ser vinculado ao que Chauí (2001) denominou de ‘ideologia da competência’, em que esta, ao promover a competência privatizada, deposita nas mãos de especialistas a função de ensinar às pessoas não especializadas a ditar, de certa forma, determinadas formas de conduta. Ao realizar esta relação não pretendemos dizer que os elaboradores dos materiais tiveram a intenção de colocar os seus conhecimentos como superiores aos dos destinatários, mas indicar que o próprio gênero discursivo das cartilhas, guias e manuais favorece este caráter prescritivo, nesse caso fundamentado pelo conhecimento especializado.

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 [...].

Depois, colocamos na ordem do mais necessário para o menos necessário [...].

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 (Brasil, 2009c, p. 5, grifo nosso).

Apesar do tom demasiadamente simplificado sobre como o orçamento familiar foi descrito, 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?

Ainda sobre o orçamento familiar, o Guia não fez menção sobre outras possibilidades 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.

De acordo com o que foi dito em outros momentos deste trabalho, as análises demonstraram o vínculo entre pobreza e educação, em que esta é uma porta de saída das vulnerabilidades sociais e econômicas e uma porta de entrada para acessar melhores condições de vida. Dessa maneira, ainda que a condicionalidade de frequência escolar esteja permeada pela naturalização da formação discursiva de que o pobre pode não valorizar a educação formal institucionalizada, reconhecemos a intenção de que esta obrigatoriedade seja um meio de promover a garantia desse direito universal importante para a diminuição das desigualdades.

Considerações finais

Os objetivos deste trabalho foram analisar quais as concepções de pobreza e educação presentes em Cartilhas, Guias e Manuais do PBF destinados aos destinatários dessa política de transferência de renda. Buscamos ainda desnaturalizar o que pode ou não pode ser dito sobre as vulnerabilidades socioeconômicas e educação.

As análises indicaram que os elaboradores e/ou validadores das cartilhas, guias e manuais tiveram a intenção de fazer com que, a partir das orientações das publicações sobre as condicionalidades, os objetivos do programa se cumpram. Dessa forma, o processo de retirar as famílias da pobreza ou extrema pobreza é um empenho a ser realizado por etapas, aspecto que pode ser percebido nos materiais lançados entre 2006 e 2014.

Em princípio, as ações para retirar as famílias da situação de vulnerabilidade socioeconômicas são voltadas à garantia de renda e segurança alimentar. Neste sentido, as primeiras publicações destacaram a pobreza enquanto baixa qualidade nutricional e renda. A segunda etapa tem o intuito de garantir a oferta de serviços sociais básicos como meio de propiciar o acesso à cidadania. Para tanto, houve momentos em que a pobreza foi descrita a partir da falta de acesso a direitos. A terceira etapa é a da superação intergeracional das condições de vulnerabilidade, a qual passa por incentivar a educação formal e institucionalizada 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; entre outros.

As equipes responsáveis por elaborar e/ou validar as publicações foram compostas por profissionais de diversas áreas de conhecimento, no entanto, notamos algumas dificuldades em reconhecer os destinatários das políticas de transferência de renda em suas especificidades, propiciando assim a manutenção de formações discursivas que naturalizam uma determinada visão do que é ser pobre, como deve ser educado e qual a melhor maneira de cuidar da saúde e do dinheiro. Chamamos a atenção para o fato de que 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 dificultam o desenvolvimento de materiais que correspondam às expectativas de todos os sujeitos que fazem parte do PBF.

Entre a primeira publicação, de 2006, e a última, em 2014, houve deslocamentos, ainda que tímidos, na forma como esses materiais falam aos seus interlocutores. O tom prescritivo e disciplinador foi minimizado; as imagens utilizadas passaram a ser de pessoas reais e não mais desenhos; a concepção de família nuclear tradicional, representadas nas figuras, das primeiras cartilhas, perderam força ao longo dos anos, dando lugar a modelos mais próximos ao que de fato representam os beneficiários do programa (famílias chefiadas por mulheres, por exemplo); as

publicações passaram a informar sobre os resultados do PBF e os textos e ilustrações se tornaram menos infantilizados. Ao passar dos anos, a educação deixou de ser descrita como um direito que deve ser buscado pelos destinatários, mas como algo a ser garantido pelos poderes públicos, ou seja, cabe aos governos federal, estaduais e municipais promover o acesso à educação formal institucionalizada.

O caráter original desta pesquisa abre horizontes para pensar a importância dos estudos de materiais voltados para beneficiários do PBF. Promove ainda uma reflexão dos limites e possibilidades das publicações serem instrumentos promotores dos objetivos de outras políticas públicas. 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 contribuição da pesquisa reside na possibilidade de se constituírem grupos compostos por beneficiários e gestores com interesse em pensar sobre as reais necessidades daqueles que fazem parte do programa e como poderiam ser os materiais de divulgação e informação dessa PTR de acordo com as regiões.

Referencias

- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2011). *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Brasil. Ministério da Saúde. (2010). *Preparações regionais saudáveis: mais saúde nas mesas das famílias do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2006). *Bolsa Família: agenda de compromissos da família*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2012). *Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009a). *Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e à educação*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009b). *Programa Bolsa Família: agenda da família*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2009c). *Educação financeira para beneficiários do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2014a). *Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à assistência social*. Brasília, DF.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2014b). *Publicações: Bolsa Família*. Recuperado em 10 de março de 2014 de: <http://mds.gov.br/Plone/central-de-conteudo/bolsa-familia/publicacoes-bolsa-familia/>
- Chauí, M. (2014). *A ideologia da competência*. São Paulo, SP: Autêntica.
- Condicionais. (2015). Recuperado de: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionais>
- Dagnino, E. (2004). Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: D. Mato (Coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización* (p. 95-110). Caracas, VEN: Faces.
- Feijó, A. P. S., & Pires, A. (2015). A frequência escolar e a educação a partir do ponto de vista das beneficiárias do Programa Bolsa Família. *Revista Eletrônica de Educação*, 9(1), 136-152.
- Fonseca, A. (2009). *Transferencias condicionadas, estrategias de combate al hambre y la desnutrición en America Latina y el Caribe*. Santiago, CL: FAO.
- Klein, C. (2007). Mulher e família no programa Bolsa-Escola: maternidades veiculadas e instituídas pelos anúncios televisivos. *Cadernos Pagu*, (29), 339-364.
- Klein, C. (2012). Educação de mulheres-mães pobres para uma “infância melhor”. *Revista Brasileira de Educação*, 17(51), 647-748.
- Orlandi, E. P. (1995). *As formas do silêncio*. Campinas, SP: Unicamp.
- Paoli, M. C. (1989). Trabalhadores e cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno. *Estudos Avançados*, 3(7), 40-66.
- Pires, A. (2013). Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP). *Revista de Ciências Sociais*, (38), 171-193.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política em América Latina em el siglo XXI. *Monográfico*, (23), 21-50.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro, RJ: Campos.
- Sen, A. (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, SP: Companhia das Letras.
- Silva, A. L., & Pires, A. (2015). O Programa Bolsa Família: percepções de mães beneficiárias sobre Educação e a possível construção de uma Vida Nova para seus filhos. *Revista Comunicações*, 22(1), 7-25.

Received on June 13, 2016.

Accepted on January 10, 2017.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Marcela Bruna Nappi Alvares: Graduada em Ciências Sociais - Bacharelado e Licenciatura - pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), em que ingressou no ano de 2009 e concluiu em 2012. Realizou trabalhos de Iniciação Científica em 2010, 2011 e 2012. Mestre em Políticas Públicas em Educação pela PUC-Campinas com projeto intitulado: Educação e Pobreza: análises a partir das Cartilhas, Guias e Manuais do Programa Bolsa Família (2006 - 2014). Atualmente é gestora de assistência social na cidade paulista de Santa Adélia.

E-mail: anpires@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0001-5386-2382>

André Pires: Professor em Regime de Dedicção de 40 horas semanais da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica de Campinas onde realiza pesquisas sobre as relações entre o Programa Bolsa Família e a educação. Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Desde 2010 é o Coordenador Geral dos Projetos de Extensão da Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários da PUC-Campinas. Membro do Grupo de Pesquisa Política e Fundamentos da Educação. Também coordena, pela PUC-Campinas, o Observatório de Políticas Sociais de Inclusão no Brasil, iniciativa que reúne professores e pesquisadores do Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Campinas e do Núcleo de Políticas Públicas (Nepp) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Em 2017, desenvolveu seu Pós-Doutorado na Universidade de Princeton (Estados Unidos). Graduado em Ciências Sociais pela Unicamp (1993), mestrado em Antropologia Social pela Unicamp (1998) e doutorado em Ciências Sociais pela Unicamp (2004).

E-mail: mb_alvares@hotmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-8344-7662>

Nota:

Os autores foram responsáveis pela concepção, delineamento, análise e interpretação dos dados, redação do manuscrito, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final a ser publicada.