

# EVASÃO ESCOLAR E CONDICIONALIDADES DO BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

## SCHOOL DROPOUT AND BOLSA FAMÍLIA CONDITIONS: AN ANALYSIS OF BENEFICIARY FAMILIES

## EVASIÓN ESCOLAR Y CONDICIONALIDADES DE BOLSA FAMÍLIA: UN ANÁLISIS DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS

Érika Almeida Chaves<sup>1</sup>

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Jerônimo de Freitas Regis<sup>2</sup>

Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera

Antonia Solange Pinheiro Xerez<sup>3</sup>

Universidade Estadual do Ceará - UECE

### Resumo

Esta pesquisa tem como objetivo apresentar os meios de identificação da evasão escolar através do sistema de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e as consequências dos descumprimentos de condicionalidades para as famílias beneficiárias. Dada a importância do acesso à educação para crianças e adolescentes, investigamos as implicações que o programa impõe às famílias em casos de baixa frequência escolar por meio de uma análise realizada no município de São João do Jaguaribe, interior do estado do Ceará. O estudo foi fundamentado no materialismo histórico-dialético e, para tal, utilizamos referências legais, orientações técnicas, formulários e o sistema de condicionalidades do PBF. Os resultados obtidos mostram que, ao discutir a evasão escolar é essencial o acompanhamento familiar. No entanto, é igualmente necessário alinhar as proteções de direitos, especialmente nas áreas de educação e assistência social.

**Palavras-chave:** Pobreza. Evasão Escolar. Condicionalidades. Programa Bolsa Família.

<sup>1</sup> Mestra em Educação e Ensino pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Especialista em Gestão Pública Municipal (UNILAB). Especialista em Direitos Sociais ênfase em Direito e Processo Previdenciário (FTDR). Graduada em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Servidora pública estatutária, atuando na política de assistência social. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3052278438238041>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-2595-2381>. E-mail: [erikachaves2007@gmail.com](mailto:erikachaves2007@gmail.com).

<sup>2</sup> Mestre em Exercício Físico na Promoção da Saúde (UNOPAR). Especialista em Treinamento Desportivo (UNIBF). Graduação em Educação Física Bacharelado (CEUCLAR). Licenciatura em Educação Física (IFCE). Tutor Presencial em cursos de graduação em Educação Física. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6424812008161465>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2817-6476>. E-mail: [jf.regis@hotmail.com](mailto:jf.regis@hotmail.com).

<sup>3</sup> Doutora em Educação pela Universidade Nove de Julho. Professora adjunta da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professora do Mestrado Acadêmico em Educação e Ensino (MAIE/UECE). Tem experiência na área da Educação, com ênfase em Política Educacional. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2395658385144261>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6479-651X>. E-mail: [antonia.xerez@uece.br](mailto:antonia.xerez@uece.br).

## Abstract

This research aims to present the means of identifying school dropout rates through the conditionalities system of the Bolsa Família Program (PBF) and the consequences of non-compliance with conditionalities for beneficiary families. Given the importance of access to education for children and adolescents, we investigated the implications that the program imposes on families in cases of low school attendance through an analysis carried out in the municipality of São João do Jaguaribe, in the interior of the state of Ceará. The study was based on historical-dialectical materialism and, to this end, we used legal references, technical guidelines, forms and the PBF conditionality system. The results obtained show that, when discussing school dropout, family support is essential. However, it is equally necessary to align rights protections, especially in the areas of education and social assistance.

**Keywords:** Poverty. School Dropout. Conditionalities. Bolsa Família Program.

## Resumen

Esta investigación tiene como objetivo presentar los medios para identificar las tasas de deserción escolar a través del sistema de condicionalidades del Programa Bolsa Familia (PBF) y las consecuencias del incumplimiento de las condicionalidades para las familias beneficiarias. Dada la importancia del acceso a la educación de niños y adolescentes, investigamos las implicaciones que el programa impone a las familias en casos de baja asistencia escolar a través de un análisis realizado en el municipio de São João do Jaguaribe, en el interior del estado de Ceará. El estudio se basó en el materialismo histórico-dialéctico y, para ello, utilizamos referencias legales, lineamientos técnicos, formularios y el sistema de condicionalidad del PPD. Los resultados obtenidos muestran que, cuando se habla de abandono escolar, el apoyo familiar es fundamental. Sin embargo, es igualmente necesario alinear la protección de los derechos, especialmente en las áreas de educación y asistencia social.

**Palabras clave:** Pobreza. Abandono escolar. Condicionalidades. Programa Bolsa Familia.

## INTRODUÇÃO

A era sociodesenvolvimentista brasileira, em razão da visão neoliberal, propôs o rompimento do ciclo da pobreza, utilizando-se de programas de transferência de renda (PTR) que, segundo Silva e Lima (2016), trata-se de uma transferência monetária direta aos indivíduos ou famílias pobres ou extremamente pobres. No Brasil, esses programas surgem a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e tem por característica principal realizar o repasse sem exigir contribuição prévia, garantindo, assim, uma renda mínima de subsistência que complementa a renda do trabalho. Desse modo, fazem parte deste perfil, para além da situação de pobreza e extrema pobreza, famílias que também apresentem privações materiais, “ausência de acesso à bens, serviços, direitos e possibilidades de transformação social e superação das vulnerabilidades” (Yazbek, 2009, p. 74).

Após um diagnóstico sobre o desenvolvimento dos programas sociais no Brasil, almejou-se unificar os PTR's implantados na década de 1990 e inseridos na agenda pública brasileira como forma de superação da pobreza. No âmbito nacional, podemos citar o Programa Bolsa Família (PBF), criado através da Medida Provisória nº 132, de 20 de



outubro de 2003 (Brasil, 2003), durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e convertido na Lei Federal 10.836, em 09 de janeiro de 2004 (Brasil, 2004). Salientamos que ele foi extinto através da Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021 (Brasil, 2021) e que foi recriado através da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023 (Brasil, 2023). A nova legislação possui regras jurídicas diferentes das estabelecidas em 2004, que não abordaremos neste estudo, pois a pesquisa foi aplicada durante a extinção do programa.

De acordo com a Lei nº 10.836/2004, o PBF possui quatro tipos de benefícios, sendo eles: 1) Benefício Básico, 2) Benefício Variável; 3) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) e 4) Benefício para Superação da Extrema Pobreza. Cada um possui critérios específicos de renda, perfil e composição familiar, que determinam o valor a ser recebido pelas famílias. Na prática, a execução do programa envolve uma colaboração com outras políticas sociais, como saúde e educação, para ofertar benefícios monetários e não monetários condicionados ao cumprimento de condicionalidades previstas na área da saúde, educação e assistência social (Silva; Carneiro, 2016). Essas condicionalidades são entendidas como compromissos a serem cumpridos pelas famílias para manter o recebimento do benefício, que envolve especificamente crianças e adolescentes, e que acontecem seja através da exigência do calendário vacinal e acompanhamento pré-natal, seja ter um percentual mínimo de frequência escolar (Brasil, 2004).

Desse ponto de vista, as condicionalidades parecem funcionar como uma garantia de acesso à direitos e serviços básicos ofertados pelo Estado, indo além da transferência monetária e do alívio imediato da pobreza. Por outro lado, no caso de descumprimento das condicionalidades, são aplicadas sanções gradativas dependendo da frequência das infrações, que podem culminar com corte do benefício à família assistida, conforme a Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012 (Brasil, 2012a)

Todavia, há críticas sobre a vinculação entre direitos e condicionalidades, pois cabe o entendimento de que não se pode exigir e punir as pessoas, e principalmente, aquelas que estão em qualquer situação de vulnerabilidade, por meio da imposição de contrapartidas para ter acesso a um direito, cuja competência de proteção social pertence ao Estado. Este, por sua vez, não dispõe de condições estruturais para ofertar os serviços sociais e as garantias afiançadas de renda, e que são insuficientes enquanto políticas públicas como nos campos da saúde, educação, da assistência social e da garantia da promoção e inclusão do trabalho e renda, dentre outras. Portanto, essa desresponsabilização do Estado, em detrimento da população, pode ser bastante



prejudicial. Se houvesse uma oferta adequada de serviços, qual seria a razão para a não utilização desses recursos pelas pessoas? Não seria isso uma forma de mascarar a negligência na promoção dos direitos sociais?

Desse modo, a pesquisa apresentada tem como objetivo analisar as consequências dos descumprimentos de condicionalidades para as famílias beneficiárias, no tocante à evasão escolar, com base nos dados do sistema operacional de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF). Viabiliza, portanto, uma breve reflexão sobre a eficácia da condicionalidade do PBF na promoção do acesso à educação e a permanência escolar.

## **METODOLOGIA**

Para o desenvolvimento desta pesquisa, a metodologia adotada baseia-se no materialismo histórico-dialético. Este permite estudar processos em desenvolvimento, transformações sociais e a organização dos indivíduos dentro das classes sociais, considerando como essas dinâmicas constroem a história da sociedade (Marx; Engels, 1986). A essência é a relação entre o indivíduo e a sociedade, delimitada pela classe social em que ele está posicionado.

Concordando com Gatti (2010, p. 56), a escolha desse método é uma forma de “manutenção da lucidez quanto às limitações dos conhecimentos trazidos à luz, quaisquer que sejam aos procedimentos metodológicos utilizados”. Portanto, partindo deste método científico, o intuito é compreender como o programa de transferência de renda atua para a transformação das famílias beneficiárias, provocando o debate sobre este assunto e fortalecendo respostas às comunidades científica e social.

Desse modo, buscou-se analisar os desdobramentos educacionais a partir de crianças e adolescentes que fizeram parte das famílias identificadas pelo sistema de condicionalidades do PBF e, assim, averiguar a relação entre as políticas sociais, de educação e de assistência social/programa de transferência de renda, no que refere à evasão escolar e os descumprimentos de condicionalidades do referido programa.

Em harmonia com o nosso objetivo, utilizamos dois procedimentos para a coleta de dados. Desenvolvemos uma revisão de literatura associada a uma análise qualitativa dos dados referentes à evasão escolar dos beneficiários do PBF de um município no interior do Ceará, São João do Jaguaribe. A análise focou nos dados dos alunos matriculados no ensino fundamental em escolas municipais, abrangendo uma escola localizada na zona urbana e quatro na zona rural, no período de 2017 a 2019.

Os dados coletados foram analisados de forma reflexiva, com o objetivo de



compreender a baixa frequência escolar dos usuários do PBF. Tanto os dados quantitativos quanto os qualitativos foram examinados criticamente para oferecer um retrato fiel da realidade educacional dessas famílias. Como enfatiza Gatti (2010, p. 57), a pesquisa deve ser um processo de reflexão crítica, avançando as fronteiras do conhecimento e evitando a mera reprodução de análises pré-estabelecidas.

O intuito deste artigo é dialogarmos sobre o programa de transferência de renda e sua proposta enquanto meio de acesso aos direitos sociais, promovendo um debate para a sociedade. Ele foi elaborado a partir da pesquisa realizada na dissertação de mestrado, intitulada como “Análise dos desdobramentos educacionais no contexto das condicionalidades do Programa Bolsa Família, no município de São João do Jaguaribe” (Chaves, 2022), defendida no âmbito do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Educação e Ensino, da Universidade Estadual do Ceará.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para os resultados e discussões, dividimos o texto em duas partes: a primeira traz alguns destaques sobre as condicionalidades do PBF quanto ao descumprimento da frequência escolar. A segunda parte analisará os dados da evasão escolar, através da ferramenta de gestão das condicionalidades do PBF, e as consequências para as famílias beneficiárias a partir do território escolhido para esta pesquisa.

### Primeira parte: uma breve análise sobre as condicionalidades do PBF e sua relação com o descumprimento da frequência escolar

Diante do exposto, as condicionalidades do PBF podem ser interpretadas como compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias para continuarem recebendo o benefício (Brasil, 2012a). Conforme os dados do site do Ministério da Cidadania, (acessados no mês de maio de 2022) as informações sobre as condicionalidades da educação são: 1) as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85%; 2) os adolescentes entre 16 e 17 anos devem ter frequência escolar mensal, de no mínimo, 75%; 3) informar de imediato ao setor responsável pelo PBF no município, sempre que ocorrer mudança de escola e de série dos dependentes de 6 a 15 anos e de 16 e 17 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar.

As informações alimentadas nos sistemas de acompanhamento das



condicionalidades são enviadas eletronicamente à Secretaria de Renda e Cidadania (SENARC) para as devidas repercussões nos benefícios das famílias usuárias do referido programa. Para o acompanhamento das condicionalidades da educação, existe uma sistematização própria, descrita sucintamente a seguir:

[...] acontece bimestralmente, por meio do técnico da educação chamado de operador municipal máster da frequência escolar, é o responsável por manusear o Sistema Presença. Para a coleta de dados, há um fluxo de operacionalização de listas, onde nelas constam os alunos, que são de famílias beneficiárias do programa, para as escolas onde estão matriculados, sendo possível realizar o registro da porcentagem da frequência escolar. Os dados são informados no sistema, que gera relatórios, e que são devolvidos à escola para que alunos com baixa frequência escolar possam ter encaminhamentos e providências sobre a situação identificada (Silva; Carneiro, 2016, p. 105).

No caso dos descumprimentos de condicionalidades, a Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012 evidencia que sanções gradativas devem ser aplicadas cada vez que a família não atender às condicionalidades impostas pelo PBF (Brasil, 2012a). Os efeitos sobre os benefícios das famílias usuárias do PBF variam de acordo com a quantidade de descumprimentos. A primeira ocorrência implica em advertência, não interferindo no recebimento do benefício. Na segunda ocorrência de descumprimento o benefício é bloqueado por um mês, porém, após o prazo, o benefício é liberado para pagamento à família. Na terceira ocorrência é prevista a suspensão do benefício por um prazo de 60 dias e a família não recebe o benefício monetário quando a suspensão se encerra. Por último, como sanção mais grave:

[...] a família tem o benefício cancelado quando estiver em acompanhamento familiar com registro no sistema de condicionalidades - SICON no PBF, indicando efeito de suspensão, antes ou durante o acompanhamento familiar, e se tiver um outro descumprimento com efeito no benefício após doze meses do registro (Brasil, 2012a).

No caso da frequência escolar dos jovens de 16 e 17 anos, as sanções são diferentes, pois afetam apenas o repasse do valor correspondente ao jovem vinculado, ao invés de repercutir no valor total do repasse financeiro. Nesses casos, as sanções por descumprimento implicam em advertência na primeira vez, depois em suspensão das parcelas do benefício por 60 dias, e, em caso de permanência no descumprimento, ocorre o cancelamento (Brasil, 2012a).

O usuário notificado por descumprimento tem direito a impetrar recursos, apresentando as justificativas, caso a sanção tenha sido aplicada de forma errônea. As famílias que permanecem em descumprimento devem ser acompanhadas pela equipe





técnica da assistência social na tentativa de superar as dificuldades encontradas em relação ao cumprimento das condicionalidades. Silva e Carneiro (2016, p. 115) consideram que:

[...] o acompanhamento familiar sob a responsabilidade da Assistência Social, embora importante por buscar contribuir para a minimização das vulnerabilidades identificadas nas famílias, não tem conseguido trabalhar todos os fatores limitantes do acesso das famílias aos serviços sociais e assistenciais. Esse aspecto aponta para a necessidade de estabelecimento de interfaces principalmente entre as áreas de Educação, Assistência Social e Saúde, no intuito de um acompanhamento familiar global.

Segundo as diretrizes do PBF, as condicionalidades garantem o usufruto dos direitos sociais promulgados na Constituição Federal de 1988, na ótica da seguridade e proteção social (Brasil, 2004). Nesse sentido, as condicionalidades podem ser percebidas como um canal de acesso aos serviços básicos e à promoção de direitos, indo além da transferência monetária e do alívio imediato da pobreza. Yazbek (2018, p. 191) acrescenta o seguinte:

Vive-se um momento histórico, onde não existe possibilidade concreta das políticas sociais, particularmente aquelas voltadas à minimização da pobreza, não serem inflexionadas pelas contrarreformas em curso. Não existe possibilidade histórica, por exemplo, dos Programas de Transferência de Renda, do SUS, do SUAS, da Educação em todos os seus níveis, dos programas habitacionais, entre outros, deixarem de sofrer os impactos da Proposta de Emenda Constitucional - PEC - do congelamento dos gastos, como não existe possibilidade do campo dos serviços sociais deixar de sofrer as consequências da lei de terceirização irrestrita, e da classe que vive do trabalho não sofrer os impactos da reforma trabalhista e da reforma da previdência.

Sendo assim, as condicionalidades do PBF, ao mesmo tempo em que propõem a promoção do acesso aos serviços básicos e à proteção social, revelando-se como um instrumento de inclusão, podem, paradoxalmente, gerar exclusão para as famílias que enfrentam dificuldades em cumprir tais requisitos. Esse mecanismo, enquanto assegura direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, também impõe barreiras que limitam o alcance pleno desses direitos, especialmente diante das reformas e contrarreformas sociais que impactam a capacidade das famílias de permanecerem no programa.

## **Segunda parte: o olhar sobre a evasão escolar e as suas consequências para as famílias beneficiárias do PBF**



Em conformidade com a sessão anterior, percebe-se que não é possível compreender plenamente os resultados do acesso ao ambiente escolar sem antes entender as condicionalidades do PBF e as consequências de seu descumprimento. Vivemos em um sistema capitalista que impõe condições em troca de concessões, mantendo a maior parte da nossa população submissa ao controle do capital e fortalecendo as bases do sistema econômico vigente.

Também, ao destacar a educação e a saúde como eixos determinantes das condicionalidades geradoras de sanção, é estabelecida uma relação fundante entre condicionalidades e formação de capital humano. Assim, ao destacar as condicionalidades na educação, coadjuvada pela saúde, tem-se uma opção tecnicista, que transforma a educação num fator de produção do capital, reduzindo-a a uma funcionalidade instrumental a serviço dos interesses do desenvolvimento do capitalismo (Silva; Carneiro, 2016, p. 116).

Desse modo, ao vincular as condicionalidades do PBF à educação, por exemplo, essa passa a ser vista não como um direito em si, mas como uma ferramenta com o papel instrumental de garantir a transferência de renda. Assim sendo, descrevemos a seguir como funciona o processo de condicionalidades da educação a partir de informações reais de um município de pequeno porte do Estado do Ceará, bem como as estratégias existentes, conforme a legislação, para inserir a criança/adolescente usuária do PBF no contexto escolar.

Na Tabela 1 são mostrados os dados quantitativos a respeito a situação de presença em sala de aula no município de São João do Jaguaribe, nos anos de 2017 a 2019.

**Tabela 1** – Presença escolar e notificação por descumprimento de condicionalidades

Informações	2017	2018	2019
Quantidade de usuários PBF que registraram presença na escola, de no mínimo 85%	416	434	380
Quantidade de usuários que não registraram presença na escola, de no mínimo 85%	43	44	67
Quantidade de notificações por descumprimento de condicionalidades	26	10	30
Quantidade de famílias notificadas por ano	20	8	22
<b>Percentual de evasão escolar (%)</b>	<b>9,37</b>	<b>9,21</b>	<b>14,99</b>

**Fonte:** Sistema Presença. Acesso: junho, 2022. Elaborado pelos autores.

A partir dessas informações, destacamos:

- a) Apesar do alto número de notificações aplicadas às famílias dos usuários do PBF cuja frequência mínima escolar de 85% não tenha sido atingida,





ressaltamos que, conforme a gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias do PBF, nem todas as notificações acarretaram sanções.

- b) Há uma diferença numérica entre a quantidade de evasão e de notificações, pois nem todos que não apresentaram a frequência mínima foram notificados, uma vez que existe a mobilidade e a flexibilidade tanto de entrar quanto de sair do programa, conforme o perfil de renda. Esse fato pode ter contribuído para a manutenção ou até mesmo o agravamento da evasão ao longo do período estudado. Lembramos que, caso haja a mudança de domicílio para outro município, a família seguirá cumprindo a sanção aplicada;
- c) A quantidade de famílias notificadas também nos mostra que uma mesma família recebeu mais de uma notificação;
- d) O percentual de evasão escolar foi crescente mesmo apresentando diminuição da quantidade de alunos que registraram frequência mínima no ano anterior. Ou seja, além da diminuição da quantidade de alunos matriculados que são usuários do PBF em 2019, quando comparado aos anos anteriores, o número de alunos que não frequentaram também foi o maior registrado nos últimos três anos.

A partir dos dados disponibilizados no SICON, conseguimos realizar o levantamento da quantidade de notificações por famílias (Tabela 2).

**Tabela 2** - Notificações recebidas por família

<b>Notificações</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>TOTAL</b>
Recebeu 1 notificação	17	06	17	40
Recebeu 2 notificações	00	02	03	10
Recebeu 3 notificações	03	00	01	12
Recebeu 4 notificações	00	00	01	04
<b>Total de notificações</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>66</b>
<b>Total de famílias notificadas</b>	<b>20</b>	<b>08</b>	<b>22</b>	<b>50</b>

**Fonte:** Sistema Presença. Acesso: junho, 2022. Elaborado pelos autores.

Essas notificações aconteceram a cada vez que foi pontuada uma frequência escolar abaixo do mínimo estipulado para as condicionalidades da educação do PBF, onde o mínimo percentual é de 85%. Assim, contabilizou-se, no decorrer do período analisado, 66



notificações por descumprimento de condicionalidades, e um total de 50 famílias notificadas. Enfatizamos que a mesma família pode ter sido notificada mais de uma vez no mesmo período (p. ex., no caso das famílias que possuem mais de um usuário em idade escolar), conforme expomos na Tabela 3.

**Tabela 3** - Aplicações de notificações por famílias individualmente notificadas

Notificações	Famílias individualmente notificadas						Famílias notificadas
	1 vez	2 vezes	3 vezes	4 vezes	5 vezes	6 vezes	
Recebeu 1 notificação	26	-	-	-	-	-	26
Recebeu 2 notificações	-	09	-	-	-	-	09
Recebeu 3 notificações	-	-	04	-	-	-	04
Recebeu 4 notificações	-	-	-	01	-	-	01
Recebeu mais de 4 notificações	-	-	-	-	-	01	01
<b>Total de famílias notificadas</b>							<b>41</b>
<b>Total de notificações</b>	<b>26</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>04</b>	<b>00</b>	<b>06</b>	<b>66</b>

Fonte: SICON. Acesso: junho, 2022. Elaborado pelos autores.

Desse modo, o fato de algumas famílias receberem múltiplas notificações sugere a necessidade de uma intervenção mais eficaz e integrada, que considere as particularidades dessas famílias na busca por soluções que vão além da simples aplicação de sanções. Além do mais, as ações de combate à evasão escolar devem buscar a superação da percepção da educação como uma mera ferramenta que serve aos interesses do capital em troca da transferência de renda.

Portanto, caso não haja o cumprimento da condicionalidade da educação, deve-se notificar a família para que sanções possam ser aplicadas (Brasil, 2012a). Assim, ao tratar sobre as sanções gradativas de acordo com os dados do SICON para o município estudado (Tabela 4), identificamos que o ano de 2019 contabilizou uma maior quantidade de sanções totais (30) e na subdivisão por tipo e sanção, com exceção da advertência (19), que foi a mesma do ano de 2017. Esse número de advertências, no entanto, representa mais do que o dobro em relação ao ano de 2018. Não houve nenhum cancelamento ao longo desses anos em decorrência do não cumprimento das condicionalidades da educação, ou seja, todos os usuários de 06 a 15 anos que tiveram suas frequências escolares abaixo de 85% conseguiram reverter o quadro de evasão e retornar para a escola.

**Tabela 4** - Quantidade de sanções aplicadas

Tipos de Sanções	2017	2018	2019	Total por motivo
------------------	------	------	------	------------------



Advertência	19	07	19	<b>45</b>
Bloqueio	03	03	06	<b>12</b>
Suspensão	04	00	05	<b>09</b>
Cancelamento	00	00	00	<b>00</b>
<b>Total por ano</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>66</b>

Fonte: SICON. Acesso: junho, 2022. Elaborado pelos autores.

Lembramos que, conforme a portaria citada anteriormente, nem toda notificação será aplicada de imediato, pois as famílias podem recorrer caso a informação do sistema sobre a frequência escolar esteja incoerente com a realidade. Assim, notamos que o município apresentou 66 notificações de descumprimento de condicionalidades, porém, não podemos afirmar que 66 alunos usuários do PBF tiveram frequência mínima abaixo de 85%.

Após consultar o SICON, que traz as informações repassadas pela escola acerca da frequência e ausência dos alunos por meio do formulário do Sistema Presença, observamos que 82,92% das notificações foram relativas às famílias que residem na zona rural do município de São João do Jaguaribe. Apesar disso, não podemos associar que o território onde moram é uma barreira para o acesso escolar, uma vez que o município ofereceu transporte para o deslocamento de estudantes que residem na zona rural, mas estudam na escola localizada no centro da cidade. Salientamos que esse número se refere à quantidade de vezes que o sistema identificou essa evasão, podendo também ter sido cometida pelo mesmo usuário repetidas vezes.

Conforme apontado na Tabela 5, o maior número de notificações ocorreu por falta de esclarecimento quanto a baixa frequência escolar como condicionalidade para o bloqueio do repasse de renda (27), seguida da negligência dos pais ou responsáveis no que diz respeito ao envio da criança/adolescente à escola (13). Destacamos também o número de alunos que estão na condição de abandono escolar/desistência (12) e os que estão sem vínculo escolar (2), pois, mesmo não sendo a maioria, representa uma parte que não está incluída e, portanto, não acessa a escola.

**Tabela 5 - Motivos das sanções aplicadas**

Motivos das sanções	Código das sanções	2017	2018	2019	Total 1 <sup>(a)</sup>	Total 2 <sup>(b)</sup>
Negligência dos pais ou responsáveis	53a	7	1	3	<b>11</b>	<b>13</b>
	53b	0	0	2	<b>2</b>	
Motivo de baixa frequência não foi informado/ausência da família	58b	8	3	16	<b>27</b>	<b>27</b>



Desinteresse/Desmotivação pelos estudos	64a	5	0	6	11	11
Abandono escolar/Desistência	65a 65b	1 5	0 4	1 1	2 10	12
Questões sociais, educacionais e/ou familiares	68c	0	0	1	1	1
Sem vínculo escolar	72n	0	2	0	2	2
<b>Total 3<sup>(c)</sup></b>		<b>26</b>	<b>10</b>	<b>30</b>	<b>66</b>	<b>66</b>

(a) Somatório por código da sanção; (b) Somatório por motivo da sanção; (c) Somatório por ano e número total de notificações.

**Fonte:** SICON. Acesso: junho, 2022. Elaborado pelos autores.

A consulta ao SICON mostrou que, das 66 notificações, 46 foram identificadas em descumprimento, representando uma margem de 69,69% de efetividade quanto às informações declaradas pela instituição de ensino no sistema. Destas, a maioria teve como motivo a ausência da família como fator que ocasionou a frequência escolar dos usuários do PBF abaixo de 85%.

No entanto, como já exposto neste trabalho, as famílias dos usuários/estudantes do PBF identificadas em descumprimento e que, conseqüentemente, receberam as notificações das sanções, podem e devem apresentar recursos acerca das notificações recebidas. Elas apresentam os seus argumentos, que são avaliados pelos técnicos que formam a equipe do PBF e, caso suas justificativas sejam consideradas válidas, o recurso é considerado deferido. Na Tabela 6 mostramos a quantidade de recursos apresentados (deferidos e indeferidos) e as justificativas apresentadas pelas famílias notificadas.

**Tabela 6 - Recursos das sanções notificadas**

<b>Resultados de Recursos</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total 1<sup>(a)</sup></b>
Apresentados	11	7	2	<b>20</b>
Deferidos	11	7	2	<b>20</b>
Indeferidos	0	0	0	<b>0</b>
<b>Justificativas apresentadas</b>				
Problemas de saúde/ tratamento médico do integrante familiar		0	2	<b>3</b>
Cadastro desatualizado	5	0	0	<b>5</b>
Erro no sistema	5	7	0	<b>12</b>
<b>Total 2<sup>(b)</sup></b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	

(a) Somatório por resultado do recurso e justificativas apresentadas; (b) Somatório por justificativas apresentadas por ano

**Fonte:** SICON. Acesso: junho, 2022. Elaborado pelos autores.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 5 e Tabela 6, percebemos que, no



ano de 2017, de 26 sanções notificadas, 11 (42,30%) tiveram os motivos para manutenção da sanção invalidados por meio do recurso, deixando, assim, a quantidade de 15 sanções aplicadas. Em 2018, de 10 sanções notificadas, 70% (7) delas foram retiradas após recurso. No entanto, em 2019, o número foi crescente, pois, de 30 descumprimentos, apenas duas famílias apresentaram recursos, deixando uma margem significativa de 93,33% (28) de evasão escolar. Estes dados estão coerentes com a baixa frequência escolar ocorrida no ano de 2019, que, em comparação com os anos anteriores, foi o ano que se destacou pela maior taxa de estudantes usuárias do PBF com a frequência abaixo do que é permitido pelo programa.

Neste cenário, dá-se início ao acompanhamento socioassistencial, realizado pela rede socioassistencial e intersetorial. Esse trabalho profissional tem como finalidade fazer com que o usuário possa retornar à escola e que esta família possa ter o direito de receber a transferência de renda do programa. Portanto, de acordo com o SICON, das 41 famílias detectadas com sanções aplicadas, no decorrer dos anos 2017 a 2019, 26 famílias estiveram sob acompanhamento familiar pelos técnicos da assistência social, especificamente pela equipe de referência do CRAS. As famílias que não foram acompanhadas, tiveram como justificativa o fato de terem saído do PBF, seja por encontrarem-se fora do perfil de renda, seja pela mudança de município ou pela falta de localização dos seus cadastros.

No ano de 2017, 12 famílias receberam acompanhamento. Em 2018, esse número caiu para 3 famílias, aumentando para 11 famílias acompanhadas em 2019. Foram núcleos familiares que receberam atendimentos contínuos, conforme as demandas apresentadas, das quais podemos citar algumas: a) adolescentes que realizaram união estável e desinteressaram-se pela escola; b) gravidez na adolescência, c) avós que assumem a criação dos netos, e estes não os identificam como seus responsáveis; d) dificuldades de socialização na escola, e) a vivência de *bullying*; dentre outras situações de vulnerabilidades extremas.

A política de assistência social tem a obrigação de acompanhar as famílias dos programas de transferência de benefícios monetários, visto que se trata de uma garantia afiançada de renda, conforme o artigo 4º da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (Brasil, 2012b). O acompanhamento familiar é necessário, pois nele há uma aproximação da família com o técnico da assistência social e, a partir deste ponto, outras demandas são levantadas para que a família possa acessar não somente o direito à educação, mas também identificar outros que podem estar sendo



violados.

Como resultado do acompanhamento familiar no referido município onde a pesquisa foi realizada, de acordo com o levantamento no SICON, mais de 85% das crianças e adolescentes de 06 a 15 anos, de famílias pobres e extremamente pobres, entre os anos de 2017 e 2019, estiveram inseridas na escola com um aproveitamento de, no mínimo, 85% em relação à permanência em sala de aula. Dessa forma, tiveram seus direitos garantidos no que se refere ao acesso e inclusão no espaço educacional.

No entanto, infelizmente, o acompanhamento familiar, unicamente, não garante que o aluno usuário do PBF retorne ao ambiente escolar e permaneça continuamente. Dentre tantos outros elementos, é necessário um alinhamento intersetorial para incluir o cidadão na proteção dos direitos sociais. Nesse sentido, concordamos com Silva e Carneiro (2016, p. 115):

Entendemos que o acompanhamento familiar sob a responsabilidade da Assistência Social, embora importante por buscar contribuir para a minimização das vulnerabilidades identificadas nas famílias, não tem conseguido trabalhar todos os fatores limitantes do acesso das famílias aos serviços sociais e assistenciais. Esse aspecto aponta para a necessidade de estabelecimento de interfaces principalmente entre as áreas da Educação, Assistência Social e Saúde no intuito de um acompanhamento familiar e global.

Acreditamos que esta inclusão pode ser um processo contributivo para o desenvolvimento dessas crianças e adolescentes, no que se refere à sua cidadania, assim como à manutenção da justiça e equidade sociais. Algebaile (2009, p. 267) considera que:

A ênfase no nível de ensino mais elementar cumpriria, nesse caso, função realmente estratégica na abordagem da pobreza. De um lado, por permitir ampliar, ainda que precariamente, a presença do Estado naquelas parcelas da população para as quais não estão previstas outras formas de integração, capazes de atenuar tensões e conflitos iminentes. De outro, e complementarmente, por difundir a ideia de que a pobreza e os problemas sociais decorrem da falta de educação de pobre e que educação escolar é o meio por excelência de garantir-lhe novas condições de empregabilidade, aumentar sua produtividade e modificar seu comportamento, de forma que ele se torne capaz de atuar positivamente na melhoria geral de suas condições de vida.

Portanto, para quem tem renda insuficiente, a penalização do não recebimento do benefício socioassistencial é desumana. Independentemente do que se trate, todos esses casos citados e muitos outros que escapam a esta pesquisa são reflexos das expressões da questão social que afetam diretamente a classe marginalizada, ocasionando mais impasses e menos compreensões.





Silva e Carneiro (2016) discutem que punir as famílias pode acentuar as situações de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais ao responsabilizá-las de forma isolada pelo descumprimento de condicionalidades. Ressaltam que, mesmo sendo de competência dos três entes federativos, é no município que acontece a obrigatoriedade da oferta dos serviços, gestão e acompanhamento das condicionalidades. Entretanto, o âmbito municipal, frequentemente, apresenta fragilidades materializadas pela carência de recursos e infraestrutura para atender à essas responsabilidades.

Desse modo, associar o cumprimento de uma frequência escolar como condição para o recebimento de uma transferência de renda é algo que levanta questionamentos, visto que não se pode negociar um direito. Além disso, são muitos os motivos que podem ocasionar uma baixa frequência escolar, onde não cabe julgar ou desqualificar os impedimentos apresentados. Nessa situação, a finalidade do acompanhamento familiar é oportunizar uma escuta de qualidade sobre os fatores que estão causando o impedimento e buscar estratégias para superar os entraves da infrequência escolar.

Dentre as estratégias que foram realizadas no acompanhamento familiar do município em questão, têm-se o atendimento familiar periódico e a realização de estudos de caso com as equipes multiprofissionais da rede intersetorial. Esses procedimentos são conduzidos de forma específica para cada família, de acordo com a situação apresentada. Assim, através de um planejamento com a família e o envolvimento das demais políticas sociais - e seus ramos de conhecimentos, é realizado um trabalho voltado a oportunizar o acesso do direito à educação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise aprofundada dos PTR, com foco específico no PBF e sua interação com o ambiente educacional, revela que o debate sobre a imposição das condicionalidades permanece em aberto e requer reflexão contínua. Essa pesquisa evidenciou que, embora as notificações e sanções associadas ao PBF sejam estratégias para erradicar a evasão escolar, as consequências do corte no repasse financeiro podem, paradoxalmente, contribuir para acentuar as desigualdades sociais.

O questionamento que motivou a construção deste artigo atravessa sobre o discurso das condicionalidades educacionais exigidas pelo PBF, no que se refere aos resultados relativos à evasão escolar e as consequências para as famílias beneficiárias do referido programa. Neste percurso de estudo sobre a temática foi inevitável olhar profundamente para o objeto de estudo sem associá-lo com o cenário socioeconômico em que ele se



encontra. Famílias do perfil do PBF são famílias pobres e extremamente pobres, o que nos faz perceber o agravamento das expressões da questão social no debate da pobreza no Brasil.

Conforme o IPEA, a proporção de pobres aumentou, entre 2019 e 2021, em 1,38%, o que corresponde a quase 1 milhão de famílias pobres que não tem acesso à alimentação, condições de moradia e demais direitos sociais previstos na Constituição. É pertinente o quanto a concentração de renda aumentou e o quanto não podemos nos acostumar com a pobreza. O pobre não é o responsável pelo seu fracasso; este o é do Estado, incapaz de diminuir a profunda desigualdade social existente. A frágil oferta dos serviços públicos à população também amplia a miséria e a vulnerabilidade social no nosso país.

São famílias pobres e extremamente pobres que lutam pela sobrevivência, pois não possuem acesso à renda, sendo vítimas da ineficiência de investimentos em políticas, programas, projetos, serviços e benefícios. Um cenário que condiz com a cartilha neoliberal, induzindo à redução estatal em relação aos gastos sociais. As desigualdades sociais se expressam nas mais diferentes formas, embora tenham o mesmo perfil: situações causadas pelo desrespeito em relação à cor, raça, gênero, dentre outras, são exemplos de recortes representativos das desigualdades.

Segundo Silva e Carneiro (2016), há uma visão sobre a pessoa em situação de pobreza que a coloca num lugar de subserviência, devendo agradecer e valorizar o pouco que recebe, que, ainda assim, deve ser considerado suficiente. Uma estratégia clara e objetiva do neoliberalismo para manter o capital humano a seu favor, seguindo suas regras. Assim, abstendo-se do olhar capitalista e cientes de que o problema nunca estará no indivíduo, e sim na sociedade em que ele vive, devemos clamar por respostas ao Estado, principal responsável pela evasão escolar.

O Estado brasileiro consolida uma dada concepção de inclusão, não assegurando a garantia de direitos sociais em suas ações: evidencia as atenções sociais como concessões partilhadas com a filantropia da sociedade e não assumidas como responsabilidade pública. (MOCHI, 2019, p. 02).

Portanto, precisamos entender que, além de aplicar os recursos ou sanções cabíveis em caso de descumprimento, atendendo a uma legislação que exige que famílias usuárias do PBF cumpram a condicionalidade da educação, enviando seus filhos à escola, é função dos agentes públicos, identificar as barreiras que impedem o acesso e buscar os meios de superá-las reivindicando ao Estado e não, somente, às famílias. Esse, à medida que notificado dos percalços existentes que bloqueiam o acesso à educação pela população



mais pobre, tem por obrigação investir, de forma prioritária, recursos e ações, para que tenhamos a oferta de uma educação pública de qualidade.

Assim, percebemos a necessidade de revisar as estratégias de acompanhamento e apoio às famílias em situação de descumprimento das condicionalidades para assegurar que o PBF possa efetivamente promover o acesso à educação e mitigar a vulnerabilidade social. Para tanto, é essencial o desenvolvimento de novas iniciativas que garantam, no mínimo, o acesso à educação sem imposições rígidas, e que assegurem as condições básicas para a efetivação das políticas públicas nas áreas de saúde, educação e assistência social.

Portanto, é fundamental promover um alinhamento intersetorial para elaboração de estratégias coordenadas que abordem as múltiplas dimensões da vulnerabilidade social enfrentada pelas famílias. Tal articulação deve assegurar que a proteção dos direitos de crianças e adolescentes seja além da mera exigência de frequência escolar, proporcionando acompanhamento social contínuo, com acesso facilitado a serviços de saúde e iniciativas pedagógicas inclusivas. Assim, a educação deve ser promovida não apenas como um requisito para o benefício financeiro, mas como um direito essencial, sustentado por uma rede de proteção social integrada.

## REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Faperj, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990.

BRASIL. **Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan. 2004, p. 01.

BRASIL. **Lei n.º 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 jul. 2023.

BRASIL. **Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 out. 2003.

BRASIL. **Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012**. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família, revoga a portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 12 dez. 2012a.



BRASIL. **Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 2012b.

CHAVES, Érika Almeida. **As condicionalidades da educação do programa bolsa família no contexto da crise do capital: uma análise em São João do Jaguaribe**. 2022. 186 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Educação e Ensino) - Universidade Estadual do Ceará, Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, Limoeiro do Norte, 2022.

GATTI, Bernardete Angelina. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. 3 ed. Brasília: Liber Livro, 2010.

MARX, Karl.; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Hucitec, 1986.

MOCHI, Luciene Celina Cristina. Relações de gênero e educação: uma política construída na (des)igualdade. **Revista Amazônida: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas**, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 161–175, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/4946>. Acesso em: 01 dez. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. Condicionalidades no Bolsa Família: controvérsias e realidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Antecedentes e contextualização: trajetória do desenvolvimento do Bolsa Família**. O Bolsa Família: verso e reverso. Campinas, SP: Papel Social, 2016.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

YAZBEK, Maria Carmelita. Serviço Social, Questão Social e Políticas Sociais em tempos de degradação do trabalho humano, sob o domínio do capital financeiro. **Serviço Social em Revista**, v. 21, n. 1, p. 183, 2018.

**Artigo recebido em:** 16 de novembro de 2024.

**Aceito para publicação em:** 11 de dezembro de 2024.

**Manuscript received on:** November 16th, 2024

**Accepted for publication on:** December 11st, 2024

