



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E
CIDADANIA**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A VOZ DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS
SOBRE O PROGRAMA**

**Salvador
2023**

NADJANE CRISÓSTOMO PRADO

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: a voz das famílias beneficiárias

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador – UCSAL, Linha de Pesquisa (2): Estado, Desenvolvimento e desigualdades Sociais, para obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais e Cidadania.

.

Orientadora: Dra. Prof Maria de Fátima
Pessoa Lepikson

**Salvador
2023**

Dados de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSAL. Biblioteca

P896 Prado, Nadjane Crisóstomo
Programa Bolsa Família: a voz das famílias beneficiárias sobre o
programa / Nadjane Crisóstomo Prado . – Salvador 2023.
190 f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria de Fátima Pessôa Lepikson.

Tese (Doutorado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-
Reitoria
de Pesquisa e Pós-Graduação. Doutorado em Políticas Sociais e
Cidadania.

1. Pobreza Absoluta 2. Programa Bolsa Família 3. Condicionalidade
4. Família I. Lepikson, Maria de Fátima Pessôa – Orientadora II.
Universidade
Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação III.

Título.

CDU 364.043

TERMO DE APROVAÇÃO

NADJANE CRISOSTOMO PRADO

“PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A VOZ DAS FAMÍLIAS BENEFECIÁRIAS SOBRE O PROGRAMA”

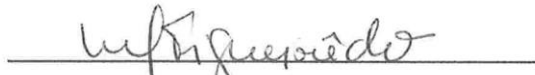
Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de doutora em Políticas
Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 31 de março de 2023.

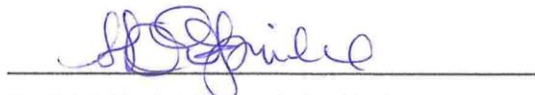
Banca Examinadora:



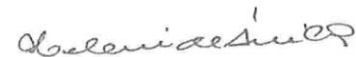
Prof. (a) Dr. (a) Maria de Fátima Pessoa Lepikson - UCSAL (orientadora)



Prof. (a) Dr. (a) Maria Gorete Borges Figueirêdo - UCSAL



Prof. (a) Dr. (a) Maura Leite Espinheira Avena - UCSAL



Prof. (a) Dr. (a) Heleni Duarte Dantas de Ávila - UFRB



Prof. (a) Dr. (a) Jucileide Ferreira do Nascimento - UFRB

Dedico este trabalho

Aos meus Orixás por todos os caminhos que me foram abertos por vocês e assim pude-os percorrer, pela luz, pelo asé!, Às águas, às estradas que me conduziram nesse meu caminhar, pois é sobre eles que falo e, seguindo na fé no candomblé abrindo os caminhos, hei de agradecer primeiramente a Exu (Laroyê, Exu, Exu Bará, Pinga fogo, Mulambo, Padilha); seguido de Ogum, Deus da guerra (Ogunhê Patacori); a Iemanjá mãe de todos os orixás, deusa dos mares e oceanos (Odoya); a Oxum, Deusa do amor e da fertilidade, das águas doces, do ouro e da beleza (Oraiêio); a Omolu, Deus das doenças e da cura, o médico dos pobres (Atotô); a Iansã, Deusa dos ventos e das tempestades (Eparrei); a Oxalá, Deus da criação, quem criou os homens (Epa Babá). Eles estiveram sempre ao meu lado, foram meu alicerce até mesmo em momentos em que nem eu mesmo me aguentava. Quantas foram as noites de choro, ali calada sem saber por onde caminhar. Quando fui assaltada e ali perdi toda a minha pesquisa, que desespero, como chorei. Mas, mantive-me firme em minha fé e foi em vocês busquei a coragem para prosseguir. Enverguei, mas não quebrei, recomecei e aqui cheguei. E a você meu filho Arthur, materialização do amor pleno, que nesse momento olhou-me e disse: “mamãe, não chora, você é guerreira, tem seus orixás e vai recomeçar novamente como muitas vezes na sua vida você recomeçou e venceu. Minha eterna gratidão, Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, criador do universo e a todos os Orixás, por me dar vida e saúde para que eu pudesse enfrentar os entraves que encontrei pelo caminho e chegar ao término deste trabalho. Aos meus guias espirituais, que seguraram em minhas mãos em todos os momentos quando me faltaram forças, colocando-me em seus braços quando percebiam que eu ia cair. Gratidão a todos vocês!

Ao meu presente divino, meu filho Arthur, pelo amor e apoio incondicional nos momentos em que mais precisei, pois esteve ali me apoiando; por seres um homem íntegro e responsável, dando-me o conforto afetivo e material, imprescindíveis para que eu pudesse dissertar com confiança e tranquilidade, compreendendo e respeitando a minha ausência, na busca de meu crescimento intelectual, para poder me constituir num exemplo a ser seguido por você. Filho, mais uma etapa superada, nós conseguimos, meu amor!

Obrigada à minha família, à minha yá que sempre me amparou, por terem me dado muito amor, pelas palavras certas na hora do desespero, por perdoarem os meus erros e por estarem sempre de braços abertos para me acolher.

Ao meu companheiro, Antônio Sérgio, pelo estímulo oferecido, que, para além do apoio ao longo de todo processo, dialogou comigo nas reflexões aqui postas. Amote!

À Professora Dra. Fátima Lepikson, por toda atenção, escuta sensível, amizade e dedicação, e por sua especial orientação e no acompanhamento neste trabalho. Serei sempre grata à senhora pela disponibilidade, acolhimento e contribuições fundamentais na construção deste trabalho.

Aos amigos Milton Vasconcelos, Adilton Santana, Evandro Luís Santos de Jesus, Marcos Barreto e Matheus Martins, vocês, nas suas particularidades, foram muito importantes para a concretização desse projeto, por tudo isso, vocês sempre terão um lugar todo especial na minha vida acadêmica.

À gestão da Escola Municipal Martagão Gesteira, pela compreensão e disponibilidade.

Aos professores do doutorado, pelo diálogo e pelas contribuições para o meu crescimento acadêmico.

Aos colegas de turma, pelos momentos de troca de conhecimentos e experiências, em especial, André Vaccarezza, Paulo Martins, e Thais Dorea: obrigada pelos momentos de troca, pelos conselhos, pelas parcerias e pelos momentos de descontração.

Às famílias da comunidade do Engenho Velho de Brotas, por contribuírem para que esta tese fosse possível.

Agradeço às professoras Maura Avena, Heleni Ávila, Jucileide Ferreira e Maria Gorete Figueirêdo, por toda atenção e por terem aceitado o convite para participar de minha banca.

Aos estudantes da Rede Municipal de Ensino de Salvador, essência desse trabalho, agradeço pela oportunidade de viver tantas experiências que se transformaram em inspiração neste trabalho. Cheguei!

Enfim, agradeço todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a concretização deste sonho.

FÉ

Hoje eu só vim agradecer
Por tudo que Deus me fez
Quem me conhece sabe
O que vivi e o que passei
O tanto que ralei
Pra chegar até aqui

E cheguei, cheguei

Lembro de vários venenos
Eu ainda menor
Nunca sonhei pequeno
A minha coroa me criou sozinha
Levantando sempre no raiar do dia
Bem cedo

Sempre aprendi com ela
A ser grata pelo que ainda vem
Hoje tu só vê os close
Nunca viu meus corre
Mas pra quem confia em Deus
O sonho nunca morre

Fé pra quem é forte
Fé pra quem é foda
Fé pra quem não foge a luta
Fé pra quem não perde o foco
Fé pra enfrentar esses filha da puta

Fé pra quem é forte
Fé pra quem é foda
Fé pra quem não foge a luta
Fé pra quem não perde o foco
Fé pra enfrentar esses filha da puta

Fé no proceder, na luta e na lida
Enquanto a gente não conquista
Segue em frente firme
Que a nossa firma é forte

Nunca foi sorte, irmão
Sempre foi Deus, sempre foi Deus

Hoje eu sonhei
Que um dia eu estaria onde ninguém pensou
Se Ele quiser, eu piso onde ninguém pisou
Humildade e sabedoria pra me guiar
E o impossível é possível pra quem acreditar

Fé pra quem é forte
Fé pra quem é foda
Fé pra quem não foge a luta
Fé pra quem não perde o foco
Fé pra enfrentar esses filha da puta

Oh mãe, oh mãe do céu
Abençoi, abençoi
Abençoi a correria
E o nosso pão de cada dia

Oh mãe, oh mãe do céu
Abençoi, abençoi
Abençoi a correria
É minha fé que me guia

Fé pra quem é forte
Fé pra quem é foda
Fé pra quem não foge a luta
Fé pra quem não perde o foco
Fé pra enfrentar esses filha da puta

Oh mãe, oh mãe do céu

(IZA)

RESUMO

A tese pretendida trata da percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (2003) em relação aos possíveis benefícios e críticas ao programa, particularmente em relação à redução da pobreza extrema e ao processo de escolarização de seus filhos e filhas, matriculados em uma das escolas municipais do Ensino Fundamental I, localizada em um bairro periférico do município de Salvador durante os anos de 2015-2017. Para tal, foi realizada uma pesquisa do tipo qualitativa exploratória no município de Salvador/Bahia. Como procedimento metodológico utiliza o recurso da *survey*, ou simplesmente, pesquisa de opinião com entrevistas semiestruturada como famílias beneficiárias do programa. A tese a ser defendida é de que as famílias beneficiárias deste programa tenham a percepção de que o mesmo contribui para redução da pobreza extrema, através do repasse de benefício monetário, e o acesso e permanência de seus filhos matriculados nas escolas, apesar de se sentirem inseguros e controlados em relação à condicionalidade imposta pelo programa.

Palavras Chave: Pobreza absoluta, Programa Bolsa Família, Condicionalidade, Família.

ABSTRACT

The intended thesis deals with the perception of beneficiary families of the Bolsa Família Program (2003) in relation to the possible benefits and criticisms of the Program, particularly in relation to the reduction of extreme poverty and the schooling process of their sons and daughters enrolled in one of the municipal schools. of Elementary School I located in a peripheral neighborhood of the city of Salvador during the years 2015-2017. To this end, an exploratory qualitative research will be carried out in the city of Salvador Bahia. As a methodological procedure, it will use the survey feature or simply an opinion poll with semi-structured interviews with families benefiting from the Program. The thesis to be defended is that the beneficiary families of this Program have the perception that it contributes to the reduction of extreme poverty, through the transfer of monetary benefits, and the access and permanence of their children enrolled in schools, despite feeling insecure and controlled in relation to the conditionality imposed by the Program.

Keywords: Absolute poverty, Bolsa Família Program, Conditionality, Family.

RESUMEN

La tesis pretendida trata sobre la percepción de las familias beneficiarias del Programa Bolsa Família (2003) en relación a los posibles beneficios y críticas del programa, particularmente en relación a la reducción de la pobreza extrema y el proceso de escolarización de sus hijos e hijas matriculados en una de las escuelas municipales de la Escuela Primaria I ubicada en un barrio periférico de la ciudad de Salvador durante los años 2015-2017. Para ello, se realizará una investigación cualitativa exploratoria en la ciudad de Salvador Bahía. Como procedimiento metodológico se utilizará la función de encuesta o simplemente un sondeo de opinión con entrevistas semiestructuradas a las familias beneficiarias del programa. La tesis a defender es que las familias beneficiarias de este programa tienen la percepción de que contribuye a la reducción de la pobreza extrema, a través de la transferencia de beneficios monetarios, y el acceso y permanencia de sus hijos matriculados en las escuelas, a pesar de sentirse inseguros y controlados. en relación con la condicionalidad impuesta por el programa.

Palabras clave: Pobreza absoluta, Programa Bolsa Família, Condicionalidad, Familia.

RÉSUMÉ

La thèse envisagée traite de la perception des familles bénéficiaires du programme Bolsa Família (2003) par rapport aux avantages et critiques possibles du programme, notamment en ce qui concerne la réduction de l'extrême pauvreté et le processus de scolarisation de leurs fils et filles inscrits dans une des écoles municipales de l'école primaire I située dans un quartier périphérique de la ville de Salvador pendant les années 2015-2017. À cette fin, une recherche qualitative exploratoire sera réalisée dans la ville de Salvador Bahia. Comme démarche méthodologique, il utilisera la fonction enquête ou simplement un sondage d'opinion avec des entretiens semi-directifs auprès des familles bénéficiaires du Programme. La thèse à défendre est que les familles bénéficiaires de ce Programme ont la perception qu'il contribue à la réduction de l'extrême pauvreté, à travers le transfert d'avantages monétaires, et l'accès et la permanence de leurs enfants scolarisés, malgré un sentiment d'insécurité et de contrôle. par rapport à la conditionnalité imposée par le Programme.

Mots-clés : Pauvreté absolue, Programme Bolsa Família, Conditionnalité, Famille.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACS	AGENTES COMUNITÁRIOS DE SAÚDE
BPC	BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA
BSM	PLANO BRASIL SEM MISÉRIA
CADÚNIC	CADASTRO ÚNICO DOS PROGRAMAS SOCIAIS
CNAS	CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
CRAS	CENTRO DE REFERÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL
CREAS	CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
DATAUFF	NÚCLEO DE PESQUISAS, INFORMAÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS
DUDH	DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS
EJA	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
ESF	ESTRATÉGIA DE SAÚDE DA FAMÍLIA
FMI	FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL
FNAS	FUNDO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL
FNCP	FUNDO NACIONAL DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA
FUNRURAL	FUNDO DE ASSISTÊNCIA AO TRABALHADOR RURAL
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IDH	ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO
INEP	INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA
IGD-M	ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADA
IPEA	INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA.
LDB	LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
LOAS	LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL
MEC	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
MDS	MINISTÉRIO DA CIDADANIA
MDS	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL
MPC	MODELO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA
MS	MINISTÉRIO DA SAÚDE

OCDE	ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
ODS	OBJETIVOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL MUNIC – PESQUISA DE INFORMAÇÃO BÁSICAS MUNICIPAIS
ONU	ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS
PAB	POSTO DE ATENDIMENTO BANCÁRIO
PBF	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
PEC	PROPOSTA DE EMENTA CONSTITUCIONAL
PIB	PRODUTO INTERNO BRUTO
PLOA	PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL
PNAS	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
PNE	PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO
PNUD	PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
PTR	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA
SCFV	SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS
SEADES	SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
SENARC	SECRETÁRIA NACIONAL DE RENDA DE CIDADANIA
SIBEC	SISTEMA DE BENEFÍCIOS AO CIDADÃO

SJDHDS	SECRETARIA DE JUSTIÇA, DIREITOS HUMANOS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
SEI	SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA
SUA	SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
SUS	SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE
UBS	UNIDADE BÁSICA DE SAÚDE
UNICEF	FUNDO INTERNACIONAL DE EMERGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA
UNDIME	UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Taxa de desemprego de 2012 a 2020.....	40
Figura 2 – Demonstrativo relacionado ao padrão de vida e distribuição de renda	63
Figura 3 – Demonstrativo relacionado ao rendimento médio mensal real domiciliar per capita (R\$)	64
Figura 4 – Resultado do acompanhamento da frequência escolar do PBF (2007 a 2019).....	99
Figura 5 - Evolução da taxa de desocupação por trimestre na Bahia no ano de 2021).....	121/122
Figura 6 - Crescimento de famílias em situação de extrema pobreza em Salvador	126
Figura 7 – Crescimento de famílias em situação de pobreza em Salvador.....	127
Figura 8 – Evolução do PBF: famílias beneficiadas.....	140
Figura 9 - Proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza, por unidade da federação – Brasil, 2017	145
Figura 10- Evolução do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF (2005-2012).	148

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Concepções de pobreza.....	45
Quadro 2 - Indicativos relacionados à situação de pobreza.....	46
Quadro 3 - Sistematização dos serviços socioassistenciais.....	78
Quadro 4 - Programas de transferência de renda.....	87
Quadro 5 Comparação das Leis referentes ao Bolsa Família e Auxílio Brasil	102
Quadro 6- Instruções operacionais para as condicionalidades.....	115
Quadro 7 - Motivos de descumprimento das informações nutricionais - somente para os beneficiários menores de 7 anos.....	117
Quadro 8 - Tipos, valores, critérios exigidos das famílias beneficiárias PBF...	133
Quadro 9 - Linhas de pobreza monetária com respectivos usos, valores nominais mensais per capita, proporção e total de pessoas consideradas pobres – Brasil – 2020.....	134
Quadro 10 – Impostos incidentes sobre produtos.....	157

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de subocupação e desocupação por regiões.....	123
Gráfico 2 - Famílias inscritas no Cadastro Único.....	125
Gráfico 3 - Entrevista com mães: Primeira pergunta.....	149
Gráfico 4 - Entrevista com mães: Segunda pergunta.....	150
Gráfico 5 - Entrevista com mães: Terceira pergunta.....	152
Gráfico 6 - Entrevista com mães: Quarta pergunta.....	153
Gráfico 7 - Entrevista com mães: Quinta pergunta.....	155
Gráfico 8 - Entrevista com mães: Sexta pergunta.....	156
Gráfico 9 - Entrevista com mães: Sétima pergunta.....	159
Gráfico 10 - Entrevista com mães: Oitava pergunta.....	160
Gráfico 11 - Entrevista com mães: Nona pergunta.....	161

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	21
1.1 QUESTÕES METODOLÓGICAS.....	23
1.2 CAMPO EMPÍRICO.....	26
1.3 ESTRUTURA DA TESE.....	29
2 CAPITALISMO E QUESTÃO SOCIAL.....	31
2.1 TRABALHO E POBREZA.....	38
2.2 QUESTÃO SOCIAL E POBREZA.....	43
2.3 POLÍTICA SOCIAL E CIDADANIA.....	58
3 POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	61
3.1 POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS.....	65
3.2 DIREITOS SOCIAIS E SEGURIDADE SOCIAL.....	74
3.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	79
4 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL.....	81
4.1.1 - As condicionalidades em relação à saúde.....	105
4.1.2 - O eixo da Assistência Social.....	107
4.2 RESPONSABILIDADES DA GESTÃO E ACOMPANHAMENTO PARA O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PBF.....	111
4.3 REFLEXÕES PRELIMINARES EM RELAÇÃO ÀS CONDICIONALIDADES.....	118
4.4 CUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE EM SALVADOR - BAHIA...	120
4.5 GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES E O ACESSO AOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR.....	128
5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA.....	131
5.1 LINHA HISTÓRICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF.....	132
5.2 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1994-2002): ANTECEDENTE AO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	135
5.3 LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 - 2010).....	136
5.4 DILMA ROUSSEFF (2011 - 2016).....	139
5.5 MICHEL TEMER (2016 – 2018).....	141
5.6 JAIR MESSIAS BOLSONARO (2019 - 2022).....	143
5.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	143
6 A PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS.....	149
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	162
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	166
APÊNDICE I.....	186
APÊNDICE II.....	187
APÊNDICE III.....	188
APÊNDICE IV.....	189

1 INTRODUÇÃO

Dando continuidade à pesquisa realizada no mestrado entre os anos de 2017 e 2019, intitulada Programa Agente da Educação no município de Salvador/Bahia: um estudo sobre a percepção dos agentes da educação no combate à evasão no ensino fundamental I / 2015 - 2017, constatou-se que dentre as dificuldades encontradas pelos agentes, de forma unânime, o Programa Bolsa Família é hoje o principal motivo para a permanência das crianças na escola, por ser um incremento na renda das famílias carentes, tirando-as da linha da extrema pobreza, ou seja, para o Programa Agente da Educação, o Programa Bolsa Família (PBF), embora a frequência escolar seja uma condicionalidade, é um elemento que tem facilitado a aproximação entre escola, família e comunidade, com o objetivo de colaborar para a melhoria da aprendizagem dessas crianças, o que contribui para evitar a evasão escolar, ideia corroborada por autores como Maria Helena Souza Patto (1996, p. 31), Nadir Zago (2000, p. 21), W. Spady (1970, p.64-85), Pedro Demo (1993, p. 39) (AZEVEDO, 1999,p.367-378), objeto de controle social.

Assim, na pesquisa de mestrado que foi desenvolvida nos anos apontados, ficou também comprovado que as crianças que estão matriculadas na rede pública municipal de Salvador, no ensino fundamental I, permanecem frequentando a escola por conta da condicionalidade imposta pelo programa, pois do contrário, as famílias beneficiárias terão a suspensão ou até mesmo o cancelamento do benefício, caso não haja o mínimo de 85% de frequência mensal estabelecido pelo PBF. Outro fato passível de ser citado versa sobre a constatação de que o PBF se propõe a promover ações intersetoriais entre os ministérios da Educação, Saúde e Assistência Social, de maneira que esse programa pode ser considerado como uma ação pública voltado para a redução da situação de pobreza extrema das famílias beneficiárias, sendo, por isso, uma ação do Estado que contribui no enfrentamento à pobreza intergeracional (PRADO, 2019).

Apesar dessa conquista, que é a permanência das crianças na escola, ficou evidente que a situação de dependência das famílias em relação ao benefício monetário, conforme os agentes escolares na época entrevistados, permanecia. Com base nas conclusões obtidas a partir da referida dissertação de mestrado, passou-se

a questionar: qual a contribuição do PBF para a redução da pobreza das famílias beneficiárias no programa?

Contudo, é importante destacar que uma parte dessas famílias, até mesmo por questão da não escolarização das pessoas adultas, encontra sérias dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal, ou mesmo em gerar renda na informalidade, já que estas não têm nem mesmo os direitos trabalhistas que teriam se tivessem sido inseridos formalmente no mercado de trabalho. Desse modo, entende-se que sem salário se torna difícil sobreviver com dignidade e garantir a proteção devida aos filhos e às filhas. Tal situação, além da desproteção no momento presente, trará impactos negativos no futuro dessas crianças, dando continuidade, portanto, ao ciclo intergeracional da pobreza.

Essas famílias são contabilizadas como uma população significativa de trabalhadores sobretantes, já que estes não atendem mais às demandas contemporâneas para serem inseridos no mercado de trabalho, ou seja, “os desfiliaados do sistema”¹. (CASTEL, 1998, p.23).

A tese tem como problema de pesquisa a seguinte questão: qual a percepção das famílias beneficiárias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I das escolas municipais da cidade de Salvador no estado da Bahia em relação à contribuição efetiva do Programa Bolsa Família? E assim, como questões norteadoras, compreender em que medida as políticas de transferência de renda, especificamente o PBF, influenciam na vida das famílias beneficiárias. Além dessa inquietação, busca-se compreender como as famílias beneficiárias do PBF percebem a exigência em relação a contrapartida da condicionalidade da educação para a permanência no programa.

Tal questão deverá considerar dois aspectos básicos: a) o direito à vida e b) o direito à educação. Diante da questão apresentada, a pesquisa tem como objetivo central: analisar a percepção das famílias beneficiárias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I das escolas municipais da cidade de Salvador, no estado da Bahia, em relação ao Programa Bolsa Família. Os objetivos específicos deste estudo visam:

- Identificar as expectativas das famílias em relação ao Programa Bolsa Família;

¹ Robert Castel defende o termo “desfiliação” por entender que no que diz respeito à trajetória do sujeito, que, na verdade, não havia sido cortado do social, evitando tanto radicalizar sua situação social, quanto focalizar nas margens um problema originado em outros espaços.

- Discutir, a partir da ótica das famílias beneficiárias, os possíveis benefícios decorrentes de sua inserção no Programa Bolsa Família;
- Analisar, a partir da ótica das famílias beneficiárias, possíveis críticas em relação ao Programa Bolsa Família.

A hipótese de tese defendida é de que as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família têm a percepção de que o mesmo contribui no que diz respeito à redução da pobreza extrema e à garantia da educação escolar de seus filhos matriculados nas escolas municipais de Salvador.

Conforme os dados divulgados pelo Governo Federal (BRASIL, 2020), é possível afirmar que o Programa Bolsa Família no período analisado foi o maior programa de transferência direta de renda do Brasil, contemplando mais de 14,2 milhões de famílias, além de ser um programa federal de transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza (renda entre R\$ 89,00 a R\$178,00 por pessoa) ou de extrema pobreza (renda de até R\$ 89,00 por pessoa), conquanto se caracterize fundamentalmente por promover uma ampla distribuição de recursos financeiros, com o objetivo de possibilitar às famílias beneficiárias o acesso aos direitos sociais básicos, bem como acabar com o ciclo intergeracional da pobreza.

O interesse por esta temática justifica-se em razão do reconhecimento de que as manifestações decorrentes de questões sociais, dentre elas a pobreza extrema, têm amplo rebatimento na vida das famílias.

No Brasil existe uma dupla percepção em relação ao PBF. A primeira é a de que ele indica que existe reconhecimento dos direitos inerentes ao cidadão brasileiro, e a outra, se baseia na visão de que programas de assistência e, particularmente, de transferência de renda, se pautam em uma perspectiva assistencialista e caritativa.

Esta segunda percepção fortalece a negação e o não reconhecimento de um direito social assegurado constitucionalmente e direcionado a todos, o qual estabelece o direito à assistência social a quem dela precisar.

1.1 QUESTÕES METODOLÓGICAS

Em relação à metodologia aplicada, trata-se de uma pesquisa qualitativa do tipo exploratório. Como procedimentos metodológicos foi realizada uma pesquisa

documental sobre o PBF, valendo-se de fontes documentais e bibliográficas, bem como da análise dos documentos norteadores do referido programa e respectivas legislações. Tal fase é de grande importância segundo Gil (2008), uma vez que este método de pesquisa documental permite que os documentos sejam vistos e examinados de forma minuciosa, o que possibilita que se possa debruçar sobre as pesquisas, investigações e análises realizadas.

Para atender aos objetivos propostos para essa tese, pretende-se inicialmente, por meio de revisão de literatura, aprofundar os conhecimentos sobre as políticas de transferência de renda, especificamente, o Programa Bolsa Família.

Nesse sentido, vale destacar o que pontua Pádua (1997), uma vez que a:

[...] pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos contemporâneos ou retrospectivos considerados cientificamente autênticos (não fraudados). Assim, tem sido largamente utilizada nas ciências sociais, na investigação histórica, a fim de descrever/comparar fatos sociais, estabelecendo suas características ou tendências [...] (PÁDUA, 1997, p.62).

Coadunando o que aponta Pádua (1997), Triviños (2009) diz que este tipo de estudo enriquece a pesquisa qualitativa, pois possibilita a comparação de dois ou mais enfoques específicos. Para este autor, “em geral, esta linha de investigação segue os passos do método comparativo, descrevendo, explicando e comparando por justaposição e comparação propriamente dita os fenômenos” (TRIVIÑOS, 2009, p. 136).

Vale ainda considerar o que Gil (2008) define como pesquisa documental, uma vez que para ele esta tem características da pesquisa bibliográfica, já que a diferença entre estas duas incide na natureza das fontes, uma vez que a pesquisa documental se baseia em materiais que ainda não foram analisados, o que permite que sejam considerados os objetos da pesquisa, ao passo que a pesquisa bibliográfica adota essencialmente as teorias de diferentes autores.

Na mesma linha do pensamento de Gil (2008), Marconi e Lakatos (1996) complementam que a pesquisa documental é adotada com base em estudos teóricos, tendo como delineamento principal o estudo de caso, o que geralmente exige a coleta de documentos para análise.

Dessarte, foi realizado um estudo estruturado a partir da realização de pesquisas de opinião com uma entrevista semiestruturada com as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A delimitação dessas famílias foi definido pela autora com base na compreensão de que possibilitará a ouvir a voz, ou melhor dizendo, conhecer a percepção de todas as famílias beneficiárias presentes do PBF com crianças matriculadas em uma escola pública municipal localizada em um bairro em que grande parte das famílias encontra-se em situação de pobreza absoluta, as quais permitiu que se fosse mostrado a percepção dessas famílias sobre a contribuição do PBF.

Para a realização do procedimento da pesquisa de opinião, com entrevistas semiestruturadas, a participação dos entrevistados será condicionada à assinatura de um termo de aceitação e autorização para que suas falas possam ser gravadas.

Além dessas ações, é importante assegurar que após a autorização das famílias, estabelecer-se-á o caráter sigiloso no que tange a fala dos participantes dos grupos de famílias beneficiárias-

Com o propósito de esclarecer o problema da pesquisa, durante a dinâmica das entrevistas semiestruturadas, serão levantadas e analisadas as mudanças que o PBF proporcionaram às famílias beneficiárias em relação ao benefício monetário repassado e sua percepção sobre a condicionalidade da frequência escolar. Serão, também, discutidas, adicionalmente, impressões positivas e negativas em relação ao PBF.

Dito isso, resultado da pesquisa refletiu a percepção das famílias beneficiárias em relação ao PBF, como também trouxe à luz as expectativas dessas famílias beneficiárias do PBF em relação à redução da pobreza, onde a mesma possa ter aplicabilidade e ser vivenciada por outros pesquisadores, bem como que sirva para se pensar em outras políticas de transferência de renda de forma a se rever e aumentar as possibilidades de se ter justiça social neste país.

Vale acrescentar que se criou uma relação de confiança com as famílias beneficiárias, explicando o objetivo da pesquisa, como funciona uma pesquisa de opinião, quem é a autora, qual a instituição em que estuda, além de deixar claro que a mesma não é funcionária do PBF ou assistente social.

Acredita-se na relevância da pesquisa na medida em que esta poderá estimular a realização de novas pesquisas, ressignificar posturas profissionais, aproximar a pesquisa de novos cenários de pesquisa/realidade concreta e, quem sabe, contribuir para ampliação e revisão de futuras políticas de transferência de renda, oxalá pesquisas voltadas para a redistribuição de renda.

1.2 CAMPO EMPÍRICO

A base empírica que dará amparo a essa pesquisa se refere à questão das realidades vivenciadas e percebidas pelas famílias beneficiárias de um bairro periférico de Salvador, que é do Engenho Velho de Brotas, porém a situação de pobreza extrema dos moradores dessa comunidade, pelo seu perfil, reflete situação de pobreza de aproximadamente 170 (cento e setenta) bairros do município.

Essas famílias se encontram em situação de pobreza absoluta, com crianças matriculadas em uma escola municipal do ensino fundamental I, por esse motivo, que o citado bairro foi escolhido.

Vale destacar que a autora, quanto ao tema desta tese, reconheceu a multidimensionalidade da pobreza. Porque em uma perspectiva de totalidade, uma pessoa que vive em situação socioeconômica de miséria enfrenta outros impactos em sua vida. Tais como a pobreza cultural e nas relações que estabelece com o outro e incertezas em relação ao futuro. Aqui está se tratando da pobreza monetária.

A pobreza socioeconômica contribui inclusive para a pobreza política, desta forma torna-se difícil se ter uma consciência crítica desassociada da realidade vivenciada, uma vez que essas famílias encontram-se mergulhadas na luta pela sobrevivência imediata. A luta imediata para a sobrevivência daquele dia.

Durante a pesquisa de mestrado, foi possível também perceber que muitas famílias encaminham as crianças para a escola por compreender que lá lhes serão fornecidas uma alimentação por meio da merenda escolar, e por vislumbrarem a possibilidade de receber o benefício da transferência de renda do PBF, o que é justificado pelo fato de as crianças serem oriundas de famílias de baixa renda, formadas predominantemente por pessoas que trabalham como empregadas domésticas, recicladores de materiais, zeladores de edifícios residenciais, entre outras formas de prestação de serviço.

É importante ressaltar que o site Cultura Todo Dia, da Fundação Gregório de Matos, em uma reportagem sobre o bairro do Engenho Velho de Brotas, informa que o referido bairro periférico é bastante populoso, localizado no subdistrito de Brotas,

que tem a população composta majoritariamente por afrodescendentes. Possui 25.963 habitantes, o que corresponde a 1,06% da população de Salvador; concentrando 1,08% dos domicílios da cidade.

Trata-se, portanto, de um bairro popular, isto é, com habitantes, em sua maioria, de baixa renda. Não se pode deixar de falar de outros aspectos, como a economia local. O comércio no bairro do Engenho Velho de Brotas é muito diversificado, como na maioria dos bairros populares de Salvador. A economia se baseia, principalmente nas atividades terciárias, com comércio bastante variado de propriedade dos habitantes do local, escolas etc. Os moradores da região não precisam sair do bairro para comprar produtos de primeira necessidade, uma vez que existem muitos mercadinhos e casas comerciais em toda localidade.

O bairro conta com apenas quatro escolas públicas para atender à comunidade, sendo que das quatro, duas escolas estão localizadas perto do fim de linha do bairro. No que se refere à escolaridade, constata-se que 35,09% dos chefes de família têm entre oito e dez anos de estudo. O bairro é servido por apenas uma escola municipal para atender à sua população da creche, do ensino fundamental I e da educação de jovens e adultos - EJA.

Essa escola trabalha, nos turnos matutino e vespertino, com os alunos Creche, ou seja, do grupo 02 e 03; da educação infantil que compreendem os alunos do grupo 04 e 05; alunos do ensino fundamental I, 1º ao 5º ano. No noturno os alunos são da educação de jovens e adultos. A presente escola foi municipalizada no ano de 2003, e conta hoje com 743 alunos matriculados e frequentando as aulas, 45 professores e 32 turmas. A escola é tida como a referência em educação do bairro, em virtude de seu compromisso e do trabalho desenvolvido com os alunos e com a comunidade ali vivente. (BAHIA,2003)

A escolha da área deve-se à sua localização, objetivando a integração dos diversos núcleos habitacionais instalados nas proximidades, como uma alternativa para o surgimento de um centro regional de comércio e de serviços, proposto na margem da Avenida Vasco da Gama, o Vale do Ogunjá e o Dique do Tororó. Nas partes mais altas do local, é possível ter uma visão geral destes pontos da cidade. No antigo sobrado, situado no largo do bairro, o poeta Castro Alves passou a sua infância e, este mesmo sobrado abrigou por mais de cem anos o Hospital Psiquiátrico Juliano

Moreira, além de ter sido a sede da Prefeitura de Salvador entre os anos de 1983 a 1985.

No local também já funcionou a Secretaria Municipal de Educação, e toda área ao seu redor, que inclui o Teatro Solar Boa Vista e o Centro de Saúde Mental Professor Aristides Novis, faz parte do Parque Solar Boa Vista. O Engenho Velho de Brotas é um bairro marcadamente negro, com perfil alegre e, ao lado disso, é um bairro onde há uma maioria de famílias pobres, que vivem em situação de extrema pobreza, já que milhares de famílias vivem em encostas e em situação de risco, com graves problemas sociais.

A maioria das famílias que vive no Engenho Velho de Brotas é composta por pessoas nascidas e criadas no próprio bairro. A comunidade possui baixo poder aquisitivo e pouca escolaridade - a maioria das famílias só concluiu o ensino fundamental I - e vive em situação de extrema pobreza, sobrevivendo da pesca, que tem ocupado um papel significativo em algumas áreas do bairro que se situam às margens da Baía de Todos os Santos, onde milhares de famílias vivem em situação de risco², com graves problemas sociais.

Na base de dados do Cadastro Único para programas sociais do governo federal (CadÚnico 2021)³ consta que há 3.405 famílias consideradas como baixa renda no Engenho Velho de Brotas, isto é, com perfil de até três salários mínimos, conforme preconiza a legislação do Cadastro Único. Deste montante, 1.942 famílias são beneficiárias do PBF e dependem dos serviços básicos disponibilizados pela estrutura governamental, como saúde, educação e assistência social.

Assim, foi decidido trazer para a pesquisa uma escola municipal que possui crianças matriculadas no ensino fundamental I e que tem as famílias beneficiárias do PBF, pois será a partir do contato com essas famílias marcadas pela desigualdade social, o que é evidenciado nas próprias configurações da pobreza, que a autora realizou a pesquisa de opinião.

² De acordo com Carneiro e Veiga (2004, p. 10), situação de risco refere-se às fragilidades da sociedade contemporânea, enquanto que a vulnerabilidade diz respeito à condição dos indivíduos nessa. Ou seja, a situação de riscos remete às noções de carências e de exclusão.

³ Cadastro Único é a base de dados do Governo Federal na qual estão registradas as informações socioeconômicas das famílias de baixa renda domiciliadas no território brasileiro, que são aquelas que possuem renda mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por pessoa. (Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES- www.sedes.df.gov.br/cadastro-unico/)

Nesse sentido, buscou-se com essa pesquisa avaliar o Programa Bolsa Família como política de transferência de renda no bairro do Engenho Velho de Brotas, bem como se estima destacar a percepção das famílias em relação a esse programa implantado pelo Governo Federal.

1.3 ESTRUTURA DA TESE PRETENDIDA

Por se tratar de famílias beneficiárias do programa, após esta introdução, o segundo capítulo tratou sobre a Capitalismo e Questão Social. Neste, foram apresentados elementos que discutirá sobre questões relacionadas à manifestação da questão social, o trabalho e sua relação com a pobreza absoluta.

Para esse capítulo autores como: Castel (1995, P. 493), Giddens ((2005, P. 534), Marx (1985, P.105), Netto E Braz (2006, P. 101), Bering (2002, P. 32-33), Schwarcz (2019, P. 126-127), Montañó (2012, P. 11), Borges (2016, P. 715), Yazbek (2009, P. 72), Iamamoto (2011, p.27), entre outros colaboraram para a análise no que diz respeito do Capitalismo e Questão Social.

O terceiro capítulo, intitulado Pobreza e Políticas Sociais no Brasil, corresponde à fundamentação sobre as Políticas Sociais de enfrentamento à pobreza no Brasil, bem como os antecedentes das mesmas. Na sequência, foi relatado os direitos sociais e a seguridade social à vista da Constituição Federal de 1988, assim como o direito à garantia da proteção social a todos de quem dela precise e das ações relacionadas às mesmas no enfrentamento da pobreza. Dando seguimento, foi discutido a política de seguridade social, na continuidade serão tratados os programas de transferência de renda, e pôr fim, a política de questão social.

Para esse capítulo autores como: Pastorini (2007, p.1), Ivo (2008, p.58), (Yazbek, 2012, p. 293), Behring e Boschetti (2011, p. 25), Paiva (2003, p.34), cooperaram para a discussão no que diz respeito à pobreza e Políticas Sociais no Brasil.

O quarto capítulo, nominado Programas de Transferência de Renda no Brasil, versa sobre a inserção em programas de Transferência de renda, tratando da linha histórica do programa. Necessário se fez acessar documentos relativos ao Programa Bolsa Família (PBF) – Decreto nº10.836/2014 e legislações pertinentes, como: Constituição 1988, Lei nº9394/1996, Lei nº13005/2014, a inserção em programas de transferência de renda - PBF e seus critérios e condicionalidades a serem seguidos.

Aqui foi abordado também as concepções que norteiam as condicionalidades e, em seguida, as reflexões preliminares em relação às condicionalidades, e por fim o cumprimento das condicionalidades em Salvador/Bahia.

Para esse capítulo autores como: JANCZURA, Rosângela (2012, p. 302), SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 36/37, (ROCHA, 2011, p. 116) contribuíram para a discussão no que diz respeito às Políticas de Assistência Social e Programas de Transferência de Renda.

No quinto capítulo, intitulado Programa Bolsa Família: uma política de transferência de renda, foi retomada a linha histórica do Programa Bolsa Família sob a perspectiva de diferentes governantes - presidentes - em relação à importância atribuída ao programa e às considerações parciais sobre o Programa Bolsa Família, e por fim, algumas discussões preliminares sobre a efetividade do programa. Para esse capítulo como referência bibliográfica foram consultados autores como: (SENNA et. al, 2007, p. 88), Tavares (2019), Ministério da Cidadania (2019), Bichir (2020), Barbosa (2010,) dentre outros que também contribuíram para a discussão.

Em relação ao sexto capítulo, designado A Percepção das Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, aqui foi tratado a percepção das famílias beneficiárias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I das escolas municipais da cidade de Salvador, no estado da Bahia em relação ao Programa Bolsa Família, particularmente no que diz respeito ao benefício monetário e ao processo de escolarização dos seus filhos e filhas (ensino fundamental I). Para tal foi utilizada base teórica fundada em Novaes e Carneiro (2012), Legendre (1993), (ROCK, 1983) e Robbins (2005)

Por fim, as considerações finais. Nesta buscou-se refazer o caminho argumentativo construído na trajetória da tese reforçando a percepção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com crianças matriculadas no ensino fundamental I sobre a importância do PBF no enfrentamento da Pobreza absoluta dessas famílias que vivem em situação de total vulnerabilidade social, bem como é assegurado a todas essas famílias o direito à educação dessas crianças.

2 CAPITALISMO E QUESTÃO SOCIAL

A subordinação formal do trabalho ao capital pressupõe, com anterioridade, a existência do trabalhador livre e assalariado e não a partir de trabalho compulsório. A extração da mais-valia absoluta resulta do prolongamento da jornada de trabalho, extração que é realizada no interior de uma relação puramente monetária e não política, externa à relação pessoal de dominação e de dependência.

Segundo Montenegro e Melo (2014), a partir do século XVI, surgiu na Europa Ocidental um Modelo de Produção Capitalista (MPC), o qual provocou diversas mudanças na estrutura da sociedade, uma vez que suas diretrizes modificaram o sistema de produção a fim de atender aos interesses do capitalismo, o que se tornou ainda mais presente durante o final do século XVIII.

Desse modo, por um longo período do século XX, era possível considerar na denominada sociedade salarial, segundo Castel (1995, p. 493):[...], “uma poderosa sinergia entre o crescimento econômico com seu corolário, o quase-pleno-emprego, e o desenvolvimento dos direitos do trabalho e da proteção social”. Contudo, mesmo estando em ampla ascensão, o capitalismo não era o bastante para conceber a condição salarial, nem para responder por essa situação nova até a segunda metade do século XX.

Não se pode refutar que no século XVIII, por conta da industrialização, o capitalismo expandiu-se, fato que originou as relações entre o capital e o trabalho. O que torna o capitalismo segundo Giddens (2005, p. 534), um complexo sistema econômico e social que tem se mostrado ser “bem mais dinâmico do que qualquer outro que o precedeu”.

Segundo Marx e Engels (2010), a história da sociedade é marcada pela luta dos contrários, ou seja, é caracterizada pelo jogo de interesses inerentes às classes sociais protagonizadas pela classe trabalhadora, proletários, e elites econômicas, burguesia.

Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestres e companheiros, numa palavra, opressores e oprimidos, sempre estiveram em constante oposição uns aos outros, envolvidos numa luta ininterrupta, ora disfarçada, ora aberta, que terminou sempre ou com uma transformação revolucionária de toda a sociedade, ou com o declínio comum das classes em luta (MARX; ENGELS, 2010, p.45-46).

Nessa premissa, Netto (2001) observa que essa exploração não é uma característica recente, uma vez que a pobreza é vivenciada pela sociedade há muito tempo, sendo, portanto, um fato histórico, o qual resulta da ação de sistemas como o capitalista que oprimem em prol do lucro, e que, assim, aumentam e potencializam a situação da desigualdade, que faz com que muitas pessoas vivencie uma realidade paupérrima e que favorece a exclusão social e a falta de condições de superação das desigualdades sociais.

Sobre esse ângulo, Marx (1985, p.105) destaca que “a produção capitalista não é apenas mercadoria, e sim, produção de mais-valia”, sendo esta a forma assumida pela classe explorada, ou seja, a classe trabalhadora. Assim, o acúmulo do capital, na visão marxista, está conectado à teoria da mais-valia⁴, a qual é um dos pilares do capitalismo, sendo que é justamente a organização deste sistema gera sequelas diretas na sociedade.

De acordo com Mandel (1978, p. 33), a mais-valia é a diferença “entre o valor produzido pelo operário e o valor de sua própria força de trabalho”, uma vez que se trata do valor produzido pelo trabalhador além do tempo de trabalho necessário, já que se no tempo de trabalho necessário, o trabalhador produz o valor de sua força de trabalho e encontra no salário pago pelo capitalista sua contrapartida. No tempo de trabalho excedente, o que se produz em termos de mais valor, mais-valia, é apropriado pelo capitalista, sem contrapartida ao trabalhador.

É exatamente essa desproporção entre o que a burguesia absorve do que é produzido pelo trabalhador e o que este recebe, ou seja, há uma relação de exploração da força de trabalho em prol dos interesses da burguesia, haja vista que como pontuam Netto e Braz (2006, p. 101): “A relação capital/trabalho, personalizada na relação capitalista/proletário, consiste, pois, na expropriação (ou extração, ou extorsão) do excedente devido ao produtor direto (o trabalhador): é nessa relação de exploração que se funda o MPC”.

Nesse sentido, Netto e Braz (2006, p.85) afirmam que essa é a característica mais marcadamente capitalista, visto que esse sistema impõe que a força de trabalho

⁴ A produção capitalista não é apenas produção de mercadorias, é essencialmente produção de mais-valia. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Não basta portanto, que produza em geral. Ou seja, é a disparidade entre o salário pago e o valor produzido pelo trabalho. o trabalho não pago. MARX, Karl. O Capital: Crítica da Economia Política. Volume I, Livro Primeiro, Tomo I. Nova Cultural: 1985a (1985a, p.105)

seja paga sem considerar o que ela produz, ou seja, trabalha-se mais e paga-se menos, visto que a produção não corresponde ao que os trabalhadores recebem, o que se constitui como uma relação desigual, que explora o proletariado em função do maior lucro para quem detém o capital. Logo, compreende-se que:

Para suprir qualquer necessidade básica como comer, vestir, habitar, dentre outras, supõe ter na produção mercantil, baseada nos sistemas de trocas de mercadorias trocadas conforme a quantidade de trabalho socialmente necessário nelas investido (NETTO; BRAZ, 2006, p. 90).

Assim, retomando os estudos de Rosanvallon (1981), tem-se o que pode ser entendido como a extração da mais-valia, que pode se dar de forma absoluta – com os capitalistas ampliando a jornada de trabalho sem aumento salarial, ou ainda, mantendo a jornada, mas intensificando o ritmo da utilização da força de trabalho, e/ou relativa – com os capitalistas podendo reduzir na jornada de trabalho o tempo relativo ao trabalho necessário, ou seja, o tempo gasto pelo trabalhador na produção do valor de troca de sua força de trabalho - o que é possível em face do desenvolvimento das forças produtivas com a redução do valor dos elementos que precisam ser consumidos pelos trabalhadores para a reprodução de sua força de trabalho. É necessário observar que não se tratam de dois tipos de mais-valia, mas de formas diferentes, que podem inclusive coexistir, de extração de mais valor e de exploração da força de trabalho.

Netto (2001) complementa pontuando que a burguesia tornou-se a classe dominante, tanto do ponto de vista econômico, quanto político, ao passo que o proletariado, como classe de trabalhadores que sofreu o resultado dessa ascensão, tornou-se a classe que teve em sua condição sociopolítica perdas decorrentes das mudanças nas divisões de renda, haja vista que os trabalhadores perderam os direitos sobre os meios de produção, tornando-se assalariados que vendiam sua força de trabalho e não possuíam os mesmos ganhos que a burguesia, o que é um reflexo direto do sistema capitalista.

Neste contexto, Bering (2002, p. 32-33) salienta que o sistema capitalista se constitui como: [...] modo de produção que é o resultado de um processo histórico, no qual a lógica do valor organiza cada vez mais intensamente as relações sociais, políticas, econômicas e culturais, em substituição às formas feudais de organização da sociedade (BEHRING, 2003, p.32-33).

Sob esta perspectiva, é possível compreender que o sistema capitalista, a partir da divisão de classes antagônicas, produz e reproduz desigualdades. Esta relação exploratória da força de trabalho produz o que é conhecido como fenômeno da desigualdade, o qual, segundo Schwarcz (2019, p. 126-127):

[...] é tão enraizado entre nós que se apresenta a partir de várias faces: a desigualdade econômica e de renda, a desigualdade de oportunidades, a desigualdade racial, a desigualdade regional, a desigualdade de gênero, a desigualdade de geração e a desigualdade social, presente nos diferentes acessos à saúde, à moradia, ao transporte e ao lazer. A desigualdade social é especialmente aguda, e tende a sempre aumentar em países que oferecem poucas oportunidades de emprego, apresentam investimento discreto nas áreas sociais e não estimulam o consumo de bens culturais. Não por coincidência, a desigualdade afeta, vigorosamente os países periféricos e de passado colonial, onde se percebe a preservação de um robusto *gap* social no padrão de vida dos habitantes.

Complementando a definição de Schwarcz (2019), Marx e Engels (2010, p. 51-52) explicam que:

Na mesma proporção em que se desenvolve a burguesia, ou seja, o capital desenvolve-se também o proletariado, a classe dos operários modernos, que vivem apenas na medida em que encontra trabalho e que só encontram trabalho na medida em que o seu trabalho aumente o capital. Tais operários, obrigados, a se vender peça por peça, são uma mercadoria como qualquer outro artigo de comércio e estão, portanto, expostos, a todas as vicissitudes da concorrência, a todas as flutuações do mercado.

De acordo com Maranhão (2009), o Capitalismo e seus princípios de exploração e acumulação vêm se renovando e se reinventando a cada período temporal, mantendo a premissa de que quanto maior a riqueza acumulada, maior a massa de trabalhadores despossuídos.

Iamamoto (2001) aponta que cada classe social vai sendo direcionada conforme sua condição. Essa condição produz, sobretudo, uma relação antagônica entre elas, obrigando a parcela não detentora dos meios de produção a vender sua força de trabalho e, assim, alimentar a lógica de dominação imposta pelo sistema capitalista.

Montaño (2012) ressalta que não há como refutar que a questão social tem sua origem no caráter coletivo da produção, sendo contrária à propriedade privada da própria atuação humana, marcando, desta forma, a lei geral da acumulação capitalista. Esta

relação de exploração, é explicada pela burguesia, conforme Montañó, com base na compreensão de Durkheim:

A "*questão social*" é separada dos seus fundamentos econômicos (a contradição capital/trabalho, baseada na relação de exploração do trabalho pelo capital, que encontra na indústria moderna seu ápice) e *políticos* (as lutas de classes). É considerada a "questão social" durkheimianamente como problemas sociais, cujas causas estariam vinculadas a questões culturais, morais e comportamentais dos próprios indivíduos que os padecem (MONTAÑO, 2012, p. 11).

De acordo com Piana (2009), para um melhor entendimento sobre a questão social deve-se ir à origem do surgimento dos fatos, buscando compreender seus fundamentos, manifestações e as críticas advindas.

Santos, afirma que a questão social, explicada a partir do processo de acumulação do Capital, se caracteriza como o conjunto das manifestações das desigualdades sociais, que permeiam as sociedades capitalistas, incluído o longo e permanente processo de pauperização da classe trabalhadora

Esses processos se intensificam na mesma medida em que se desenvolve o modo de produção especificamente capitalista, ou seja, aquele que, sob o formato da grande indústria, aprofunda a vigência e capilaridade de suas leis fazendo emergir, no século XIX, o pauperismo. Tem-se então o marco histórico do conjunto de fenômenos que, incluindo o pauperismo, mas também se reproduzindo para além dele, se considera aqui como a gênese da questão social (SANTOS, 2012, p. 26 e 28).

Segundo Silva (2012, p. 32), as manifestações da questão social "são resultados dos processos históricos de dominação e exploração presentes nas relações sociais de produção, mas também nas condições materiais de existência e nas formas em que está se realiza, mais especificamente, na sociedade burguesa." Em momentos de crise, as manifestações da questão social se agravam e se tornam mais evidentes, exigindo respostas do Estado. Segundo Iamamoto, as manifestações da questão social "diz respeito ao conjunto das expressões de desigualdades engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado (2001, p. 17), que tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana – o trabalho – das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. [...] expressa, portanto, disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal. [...] Esse processo é denso de conformismos e resistências,

forjados ante as desigualdades, expressando a consciência e a luta pelo reconhecimento dos direitos sociais e políticos de todos os indivíduos sociais. Tais tensões e resistências são fatores de risco para o desenvolvimento do capitalismo, (IANNI, 1989)

Destaca-se que esse assunto não diz respeito apenas às desigualdades sociais engendradas por essa lei, mas refere-se também à resistência da classe trabalhadora criada a partir da consciência de classe, adentrando o “cenário político da sociedade” (IAMAMOTO, 2011, p.27).

Santos (2012) explica que a pobreza e a desigualdade que se caracterizam como manifestação da questão social, têm sua existência alicerçada pelo modo de produção capitalista.

Segundo Montenegro e Melo (2014), é possível perceber outras transformações decorrentes do sistema capitalista que foi imposto pela burguesia, visto que não foi apenas o modo de produção que foi alterado, ocorreram também outras mudanças que impactaram diretamente na força de trabalho e na sociedade como um todo.

Se formos considerar os problemas que acometiam os trabalhadores e a sociedade da qual eles faziam parte, é possível perceber um paralelo entre o que eles vivenciavam, ou seja, a desigualdade social marcadamente presente entre as classes.

Todo esse processo se deu a partir da segunda metade do século XX, quando o contexto das condições salariais apresentava uma instabilidade dos fixos, uma fragilidade na manutenção dos trabalhos, com baixo nível de proteção social. Assim, emerge o processo de vulnerabilização da classe trabalhadora que tem como consequência o desemprego e a desfiliação (IAMAMOTO, 2011).

Netto (2001) esclarece que de fato o que existe são novas expressões da questão social e não uma nova questão social, como apresentada por Castel (2005), que se mantém alicerçada da mesma forma, declarando ainda que a questão social “é algo irreparável sem a total exclusão da ordem capitalista” (p. 160).

Corroborando a ideia de Netto (2001), Iamamoto (2012) esclarece que na realidade o que existem são novas expressões da questão social, a “velha questão social com novas roupagens. Assim, a autora discorda da ótica de Castel (2005), no

que diz respeito à questão social, uma vez que esta continua vinculada à relação capital – trabalho.

A partir desta compreensão é possível entender que o processo de pauperização da classe trabalhadora é marcado e ampliado no contexto capitalista, que compromete o desenvolvimento social, o que pode ser ainda entendido como um entrave ao “desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social” (IAMAMOTO, 2001, p.10). Essa discussão foi proposta por Marx quando ele afirma que:

Apesar das medidas administrativas, o pauperismo foi configurando-se como uma instituição nacional e chegou por isso, inevitavelmente, a ser objeto de uma administração ramificada e bastante extensa, uma administração, no entanto, que não tem mais a tarefa de eliminá-lo, mas, ao contrário, de discipliná-lo. Essa administração renunciou a estancar a fonte do pauperismo através de meios positivos; ela se contenta em abrir-lhe, com ternura policial, um buraco toda vez que ele transborda para a superfície do país oficial (MARX, 2015, p. 7).

Essas relações apontadas por Marx (2005) são discutidas a partir dos fundamentos da economia política marxiana, cujos elementos centrais destacados são a teoria do valor trabalho, a lei geral de acumulação capitalista e a (re)produção das relações sociais, como fios analíticos centrais que elucidam a natureza da questão social.

Sendo assim, sobre a precarização, vale ressaltar o que pontua Lima (2010, p. 18), uma vez que:

Vincula-se a uma maior desregulamentação da utilização da força de trabalho com a redução de postos de trabalho, a intensificação do trabalho e mudanças nos contratos nos quais se tenta enxugar os custos com direitos trabalhistas e sociais nas relações salariais.

Nesse contexto, importa compreender as premissas do capitalismo, uma vez que como afirma Max (1985), o capitalismo é um sistema que tem como objetivo principal o aumento do capital e a monopolização deste pela burguesia o que também leva à precarização do trabalho, a acumulação de bens e a exploração do proletariado, negação dos direitos e opressão das classes subalternizadas, aumentando, assim, a desigualdade social e a situação de pobreza em que vive tais classes, conforme veremos no capítulo seguinte.

Com base nos estudos de Castel (2000), observa-se que essas transformações provocaram mudanças na sociedade que abrangem as esferas da economia e da política, as quais estão relacionadas ao advento da grande indústria e das novas relações sociais de produção assentada na emergência de uma nova classe social: a burguesia, proprietária do capital e dos meios de produção. O autor afirma ainda que esse panorama segue na segunda metade do século XX e tem sua estabilização a partir dos anos 70, exatamente quando o capitalismo entra em crise e, principalmente, na fragilização do trabalho, ou seja, na diminuição de contratações por tempo determinado; aumento das exigências de qualificação, seleção dos mais bem preparados, o que gera uma grande competitividade entre os funcionários de empresas, tendo em vista a dificuldade de inserção no mercado de trabalho, mesmo entre os qualificados. Ainda de acordo com essa visão, observa-se que tal cenário tem provocado uma desestabilização dos estáveis, em outras palavras, não se tem o mínimo de garantias trabalhistas na atualidade, logo, a sociedade civil terá a prerrogativa de ser a mediadora entre o Estado e o mercado para assim construir uma relação menos excludente, tendo como perspectiva uma reforma de ajustes para reduzir os conflitos sociais vivenciados diariamente pelas famílias em situação de pobreza.

Nessa premissa, Mota (2009, p. 25) adverte que: “[...] o modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que institui o trabalhador assalariado e o patronato, também reproduz o fenômeno do pauperismo, responsável pelo surgimento da pobreza como manifestação da questão social”.

2.1 TRABALHO E POBREZA

As profundas transformações no mundo do trabalho a partir da década de 1980, principalmente em países de capitalismo avançado, trouxeram mudanças nas formas de inscrição na estrutura produtiva, além das maneiras de representação sindical e política. Novos processos de trabalho surgem, em que a produção em série e de massa é de alguma forma substituído pela flexibilização, procurando a produtividade, buscando novos padrões de gestão da força de trabalho (CARVALHO, 2014).

Nesse sentido, pode-se perceber que nas últimas décadas ocorreram grandes inovações tecnológicas e mudanças nas formas de gestão, ocasionando alterações na organização do trabalho. A intenção principal é o enxugamento de custos na produção e a flexibilização da força de trabalho. A consequência desses processos é uma redução significativa do emprego formal, o que se entende por precarização das relações de trabalho (CARVALHO, 2014).

Elencado a isso, Antunes (2006, p. 41) afirma que a sociedade contemporânea presenciou fortes transformações. O neoliberalismo e a reestruturação produtiva da era da acumulação flexível, dotadas de forte caráter destrutivo, têm acarretado, entre tantos aspectos nefastos, um monumental desemprego e uma enorme precarização do trabalho, relacionando-se diretamente aos altos níveis de pobreza.

A partir disso, Borges (2016, p. 715) aponta que:

Esse ataque aos direitos do trabalho e às condições de reprodução social tem três objetivos: reduzir os custos do trabalho e elevar a taxa de exploração; abrir novos mercados para a acumulação de capital; e liberar as parcelas do fundo público comprometidas com serviços sociais e com a Previdência para o pagamento dos juros da dívida pública, nas últimas décadas transformadas em um poderoso mecanismo de sucção do excedente socialmente gerado pelo capital especulativo.

Essa nova forma de gerir o trabalho acarreta contratos temporários, informais, trabalhos de maneira autônoma, visando reduzir os custos das empresas com os trabalhadores (BORGES, 2016). Essas formas de flexibilização do trabalho transferem “para os trabalhadores a responsabilidade de sua permanência no emprego e mesmo no mercado por meio da valorização de atitudes flexíveis frente à inovação, à formação e à qualificação” (LIMA, 2010, p. 20).

No mundo do trabalho, a atuação de um Estado de caráter neoliberal se relaciona diretamente a grandes desequilíbrios do mercado de trabalho, fazendo com que se tenha por grandes períodos de tempo um alto índice de desemprego. Para evidenciar esse processo, abaixo se encontra um gráfico com dados sobre o

desemprego, entre os anos de 2012 a 2020, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e estatística (IBGE), conforme apresentado no gráfico presente na figura 1:

Figura 1- Taxa de desemprego de 2012 a 2020



Fonte: IBGE (2021)

Além dos dados apresentados no gráfico presente na figura 1, se pegarmos dados de 2020, referente à pandemia causada pelo Covid-19, tem-se que:

[...] o nível de ocupação no Brasil foi o menor da série: 51,0%. Entre os jovens com 14 a 29 anos, esse indicador caiu de 49,4% em 2019 para 42,8% em 2020. No mesmo período, a taxa de informalidade da população ocupada do país caiu de 41,4% para 38,8%. Entre os pretos ou pardos, essa taxa em 2020 era de 44,7%, ante 31,8% da população ocupada branca. Além disso, pretos ou pardos representavam 53,5% da população ocupada, mas 64,5% dos subocupados por insuficiência de horas (ESTATÍSTICAS SOCIAIS, 2021, s.n.).

Essas transformações geram consequências para as políticas sociais, e consequentemente para a classe trabalhadora e seus movimentos sociais, sindicais e políticos, o que é claramente visto na realidade atual do Brasil, onde se vive uma escala de desemprego que leva à sujeição dos trabalhadores devido à precarização no trabalho. Uma pessoa se encontra em dois ou três trabalhos para conseguir sustentar sua família, além disso, uma reafirmação dessa condição é a aprovação da reforma trabalhista e o trabalhador terceirizado, que tem salário e benefícios menores que um trabalhador formal, suas garantias são poucas e seu emprego é incerto. Em relação à pobreza, Yazbek (2009, p. 72) afirma que:

A pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida: o aviltamento do trabalho, o desemprego, os empregados de modo precário e intermitente, os que se tornaram não empregáveis e supérfluos, a debilidade da saúde, o desconforto da moradia precária e insalubre, a alimentação insuficiente, a fome, a fadiga, a ignorância, a resignação, a revolta, a tensão e o medo são sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade.

Nas últimas décadas ocorreram grandes inovações tecnológicas e mudanças nas formas de gestão, ocasionando mudanças na organização do trabalho. A intenção principal é o enxugamento de custos na produção e a flexibilização da força de trabalho. Antunes e Druck (2013) explicam que o Modo de Produção Capitalista, nas últimas décadas, tem provocado um movimento que tende à terceirização, à informalidade e à precarização, mecanismos que ajudam a preservar e ampliar a lógica do capital, produzindo níveis de extrema pobreza à grande parcela da população brasileira.

Mas é válido apontar que o neoliberalismo não somente influencia o mundo do trabalho a partir do desemprego e da perda de direitos e precarização, por exemplo, como também influencia diretamente no posicionamento das entidades de representação dos trabalhadores, gerando grande desmobilização (KREIN, 2008). Nesse contexto:

[...] o capital se move constantemente, em busca de mercados onde possa gerar lucro. Enquanto conseguir se movimentar, o sistema capitalista como um todo sobrevive às crises que lhe são inerentes, pois enquanto um Estado Nacional em específico passa por uma fase de perdas financeiras, retração do mercado, desemprego estrutural e profunda desigualdade social, outro estará vivenciando uma alta no consumo, expansão do mercado, enriquecimento de parte da população – ou seja, um aparente crescimento (CARVALHO, 2012, p. 3).

Com isso, para compreender a pobreza e o mundo do trabalho, é preciso partir do pressuposto de que a acumulação capitalista gerou simultaneamente a expropriação e a desigualdade estrutural, proporcionando também a contradição entre capital e trabalho, o que ocasionou nas diversas expressões da questão social. Por isso, enquanto há uma ordem capitalista, o Estado neoliberal potencializa o crescimento do mercado, enquanto proporciona minimamente à população oportunidades de sobrevivência pontuais diante da situação de pobreza que lhe é imposta pelo capitalismo de cariz neoliberal.

Em se tratando da relação entre capital e trabalho, na qual a questão social e suas manifestações têm origem, Castel (2005) afirma que a condição de trabalho é metamorfoseada em assalariamento, e que a condição de assalariado, ocupada por muitos trabalhadores, está vinculada à maior parte das proteções contra os riscos sociais.

No entanto, mesmo inseridos no mercado de trabalho, muitos desses trabalhadores permanecem em uma condição de vulnerabilidade. Esta vulnerabilidade, sofrida por parte da população trabalhadora é pautada, de acordo com o autor, pela fragilidade dos vínculos de proteção próxima, bem como da precariedade do trabalho, visto que como afirma Marx (2013, p. 117): “quanto mais o operário se esgota no trabalho, tanto mais poderoso se torna o mundo estranho, objetivo, que ele cria perante si, mais ele se torna pobre e menos o mundo interior lhe pertence”.

Nesse sentido, Netto e Braz (2006, p.85) afirmam que essa é a característica mais marcadamente capitalista, pois esse sistema impõe que a força de trabalho seja paga sem considerar o que ela produz, ou seja, trabalha-se mais e paga-se menos, visto que a produção não corresponde ao que os trabalhadores recebem, o que se constitui como uma relação desigual que explora o proletariado em função do maior lucro para quem detém o capital. Logo, compreende-se que:

Para suprir qualquer necessidade básica como comer, vestir, habitar, dentre outras, supõe ter na produção mercantil, baseada nos sistemas de trocas de mercadorias trocadas conforme a quantidade de trabalho socialmente necessário nelas investido (NETTO; BRAZ, 2006, p. 90).

Assim, retomando os estudos de Rosanvallon (1981), tem-se o que pode ser entendido como a extração da mais-valia, que pode se dar de forma absoluta – com os capitalistas, ampliando a jornada de trabalho sem aumento salarial, ou ainda, mantendo a jornada, mas intensificando o ritmo da utilização da força de trabalho, e/ou relativa – com os capitalistas podendo reduzir na jornada de trabalho, o tempo relativo ao trabalho necessário, ou seja, o tempo gasto pelo trabalhador na produção do valor de troca de sua força de trabalho - o que é possível em face do desenvolvimento das forças produtivas com a redução do valor dos elementos que precisam ser consumidos pelos trabalhadores para a reprodução de sua força de trabalho. É necessário observar que não se tratam de dois tipos de mais-valia, mas de formas

diferentes, que podem inclusive coexistir, de extração de mais valor e de exploração da força de trabalho.

Nessa premissa, Netto (2001) observa que essa exploração não é uma característica recente, uma vez que a pobreza é vivenciada pela sociedade há muito tempo, sendo, portanto, um fato histórico, o qual resulta da ação de sistemas como o capitalista que oprimem em prol do lucro, e que, assim, aumentam e potencializam a situação da desigualdade que faz com que muitas pessoas vivencie uma realidade paupérrima, que favorece a exclusão social e a falta de condições de superação das desigualdades sociais.

No Brasil, a questão social foi reconhecida somente depois de muita luta da sociedade civil para que o Estado reconhecesse seu papel como mediador de políticas públicas, em resposta à questão social.

2.2 QUESTÃO SOCIAL E POBREZA

São atribuídas ao capitalismo as mazelas de uma sociedade desigual, excludente e sectarista, que tem na pobreza os antagonismos próprios de uma estrutura alheia ao interesse coletivo e ao bem-comum, visto que seu comprometimento é mais com privilégios e interesses individuais e de grupos, que se beneficiam e se perpetuam no poder, se postergam no discurso político que empreende promessas que jamais se materializam.

A pobreza, enquanto expressão da questão social surge no século XIX, no contexto das relações sociais de produção, da expansão da industrialização e da exploração capitalista sobre os trabalhadores, entra na agenda de políticas públicas a partir de ações de enfrentamento realizadas ora a partir de ações caritativas, ora através de políticas sociais.

Montaño (2012) destaca que a relação entre a riqueza produzida, é diretamente proporcional à exploração do trabalhador. Não restando dúvidas de que no capitalismo não é a escassez que gera a pobreza, e sim a abundância, uma vez que o capital se encontra sobre o domínio de poucos. Sobre outra ótica, tem-se que quanto maior for o desenvolvimento do capitalismo, maior será o empobrecimento na sociedade. A partir daí, o autor elenca aspectos que definem na perspectiva histórico-crítica a pobreza e a questão social. São eles:

Ela se constitui a relação capital x trabalho a partir do processo produtivo, suas contradições de interesses e suas formas de enfrentamento e lutas de classes; não é o desenvolvimento social e econômico que leva à pauperização, mas o próprio desenvolvimento (das forças produtivas) é o responsável pelo empobrecimento (absoluto ou relativo) de segmentos da sociedade; toda proposta de desenvolvimento econômico como forma de combater a pobreza (sem enfrentar a acumulação de riqueza, sem questionar a propriedade privada) só aumenta a pauperização absoluta e/ou relativa; com relação ao contexto da ordem do capital, o fornecimento de bens e serviços constitui, em parte, o resultado de demandas e lutas de classes sociais, caracterizando-se assim um *processo contraditório* entre a sua funcionalidade com a hegemonia e a acumulação capitalista; as análises que tratam de uma suposta “nova questão social”, de uma “nova pobreza”, dos “novos excluídos sociais”, só estabelecem ainda mais as manifestações sociais (pobreza, carências, subalternidade cultural etc.) e permanecerão enquanto a ordem capitalista estiver vigorando só as lutas de classes, e a mudança na correlação de forças sociais, poderão reverter esse processo histórico, confirmando e ampliando conquistas e direitos trabalhistas, políticos e sociais, e superando a ordem do capital (MONTANÕ, 2012, p.280).

Tratando da relação entre capital e trabalho, na qual a questão social e suas manifestações têm origem, Castel (2005) afirma que a condição de trabalho é metamorfoseada em assalariamento e que a condição de assalariado, ocupada por muitos trabalhadores, está vinculada à maior parte das proteções contra os riscos sociais.

No entanto, mesmo inseridos no mercado de trabalho, muitos desses trabalhadores permanecem em uma condição de vulnerabilidade. Esta vulnerabilidade, sofrida por parte da população trabalhadora é pautada, de acordo com o autor, pela fragilidade dos vínculos de proteção próxima, bem como da precariedade do trabalho, visto que como afirma Marx (2013, p. 117): “quanto mais o operário se esgota no trabalho, tanto mais poderoso se torna o mundo estranho, objetivo, que ele cria perante si, mais ele se torna pobre e menos o mundo interior lhe pertence”

Nesse sentido, Netto e Braz (2006, p.85) afirmam que essa é a característica mais marcadamente capitalista, pois esse sistema impõe que a força de trabalho seja paga sem considerar o que ela produz, ou seja, trabalha-se mais e paga-se menos, já que a produção não corresponde ao que os trabalhadores recebem, o que se constitui como uma relação desigual que explora o proletariado em função do maior lucro para quem detém o capital. Logo, compreende-se que:

Para suprir qualquer necessidade básica como comer, vestir, habitar, dentre outras, supõe ter na produção mercantil, baseada nos sistemas de trocas de

mercadorias trocadas conforme a quantidade de trabalho socialmente necessário nelas investido (NETTO; BRAZ, 2006, p. 90).

Nessa premissa, Netto (2001) observa que essa exploração não é uma característica recente, uma vez que a pobreza é vivenciada pela sociedade há muito tempo, sendo, portanto, um fato histórico, o qual resulta da ação de sistemas como o capitalista que oprimem em prol do lucro, e que, assim, aumentam e potencializam a situação da desigualdade que faz com que muitas pessoas vivencie uma realidade de pobreza extrema, favorecendo a exclusão social e a falta de condições de superação das desigualdades sociais.

Autores como Martins (1991); Telles (1992); Silva (2003); Carneiro (2005); Yazbek, (2009) e Siqueira (2011) apresentam uma visão da pobreza de maneira multidimensional e histórica, conforme descrito no quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – Concepções de pobreza

Autor /ano	Concepção
Martins, (1991, p. 15)	Não se caracteriza apenas pelo não acesso a bens, mas é categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperanças.
Telles (1992, p. 3)	É traçada como uma realidade em negativo, uma espécie de limbo para a onde são projetadas as carências, as precariedades, as minoridades e os atrasos do país.
Netto, (2001, p. 45).	Uma das expressões da questão social e cresce proporcionalmente ao aumento da capacidade social de produzir riquezas: “Quanto mais a sociedade se capacita e produz bens e serviços, mais aumenta o número de sujeitos que não tem acesso efetivo a tais bens e serviços, encontram-se desprovidos das condições materiais de vida” (NETTO, 2001, p. 45).

Silva, (2003, p. 234)	A carência da escassez de meios de subsistência é recorrentemente utilizada para qualificar a pobreza estrutural e a desvantagem em relação a um padrão ou nível de vida dominante, pobreza relativa.
Carneiro (2005, p.68-69)	Está ligada direta e substancialmente à ausência de renda, sendo pobres os que se situam abaixo de uma linha de rendimento monetário definida de forma absoluta ou relativa.
Yazbek (2009, p. 73-74)	Expressão direta das relações sociais, “certamente não se reduz às privações materiais”.
Siqueira (2011 p.2,)	Problema de escassez, seja produto de um estágio ainda não suficientemente desenvolvido do país (subdesenvolvido), seja resultado de uma fase de crise (em países desenvolvidos). Um fenômeno transitório, não estrutural, que
	representaria um estágio de reduzida produção de bens. como um fenômeno transitório, não estrutural, que representaria um estágio de reduzida produção de bens.

Fonte: autoria da pesquisadora, 2022.

Nesse sentido, vale destacar o que pontuam Testa, Fronza e Petrini (2013), no que se refere às concepções de pobreza, conforme descrito no quadro 2 proposto pelos autores:

Quadro 2 - Indicativos relacionados à situação de pobreza

Concepções de pobreza	Indicador predominante	São pobres	Principais índices
Renda (<i>income</i>)	Meio	Os que têm renda pessoal ou familiar abaixo de um determinado nível	Renda per capita, derivados de uma linha de pobreza: incidência de pobreza (<i>Headcount index</i>); <i>Poverty gap</i> ; <i>Squared poverty gap</i> .

Necessidades básicas (<i>Basic needs</i>)	Meio	Os que não têm condições, em especial materiais, de atender as necessidades humanas básicas.	Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), Índice de Pobreza Humana <i>Capability poverty measure</i> , IPH.
Capacitação Humana (<i>Human capability</i>)	Fim	Os que não possuem habilidades e oportunidades mínimas para viver em um nível aceitável dentro de uma sociedade (ênfase nas capacidades e oportunidades).	<i>Copability poverty medasure</i> , IPH
Acesso ao meio (ativos, equidade, governança) (<i>Empowerment</i>)	Meio	Os sem acesso aos ativos (produtivos, infraestrutura física e social). Equidade e governança	Coeficiente de Gini; circulação de informações, regulamentações; descentralização.

Fonte: Testa; Fronza; Petrini (2013, p. 1519-1541)

A pobreza que sempre existiu em decorrência do processo de modernização capitalista que acirra a desigualdade entre as classes, preconiza a ausência de repartição e de distribuição de riquezas.

Segundo Pastorini (2005), compreendem-se configurações de pobreza como o aumento do desemprego e do trabalho informal e a desestabilização dos estáveis, conjuntamente com as mudanças produzidas pelo projeto neoliberal no padrão de financiamento das políticas públicas no Brasil. Ou seja, as privatização da Petrobras distribuidora, a Refinaria Landolfo Alves, os aeroportos, os diversos cortes orçamentários nas políticas públicas, sobretudo nas áreas, a deterioração dos serviços e a decomposição do público estatal. Não perdendo de vista a escassez no acesso aos direitos como alimentação, saúde, moradia e lazer, que tem se tornado cada dia mais difícil, tendo como resultado a perda do poder de compra dos trabalhadores. (PASTORINI, 2005, p.2).

A autora na sua obra intitulada “o espetáculo da pobreza” apresenta como máscara dos antagonismos das sociedades capitalistas, sendo que o entendimento desta lógica se pauta também na contradição entre a prática e o discurso. Prática esta que empreende na pobreza, miséria, fome e a perpetuação de governos que fazem escambo dos favores clientelistas em detrimento dos direitos, porque vê nesta postura uma forma de alienação e de perpetuação do poder. (PASTORINI 2007, p.1)

Outro ponto importante que merece destaque diz respeito à diferença conceitual entre pobreza relativa e absoluta. A pobreza relativa está ligada à ideia de satisfação de necessidades em relação ao modo de vida de uma sociedade. Está vinculada à relação entre pobreza e distribuição das riquezas socialmente produzidas. Esse conceito é usado por teóricos liberais. Para eles, a pobreza é uma questão relativa, podendo ser definida de acordo com as diferenças econômicas, históricas e culturais entre países. Corroborando essa visão, Baran e Sweezy (1974) afirmam que a pobreza relativa deriva dos liberais, uma vez que:

Para um marxista esses julgamentos subjetivos (...) são um erro deliberado. Toda sociedade tem seus padrões para medir a pobreza; e embora estes não sejam quantificáveis com precisão, são ainda assim fatos reais, objetivos. (BARAN; SWEEZY, 1974, p.287).

Observa-se, pois, que esse conceito traz uma forte carga subjetiva e arbitrária para determinar quem são os pobres, sendo, por isso, bastante criticado pelos marxistas, visto que para eles toda sociedade deve ter seus padrões para medir a pobreza. Por outro lado, a pobreza absoluta está diretamente ligada à ideia de sobrevivência física, à satisfação dos mínimos sociais necessários à sobrevivência, com um mínimo de dignidade humana.

Parte-se daí da ideia de que o mínimo necessário para a sobrevivência física seja pautado em critérios “razoavelmente universais”. Sobre essa premissa, Jaguaribe (1989, p.64) ressalta que: “embora este ‘mínimo de dignidade’ esteja parcialmente sujeito a determinações culturais, supõe-se que os requerimentos impostos pela mera sobrevivência física sejam razoavelmente universais, permitindo assim o estabelecimento de uma linha de pobreza, coincidente com esses requerimentos mínimos.”

Autores como Rocha (2003) e Alcock (1997) defendem que na pobreza absoluta a necessidade dos indivíduos se modificarem mediante aos diferentes lugares e às diferentes épocas históricas. Para Gough (1999), as necessidades básicas seriam aquelas que se não forem atendidas, implicam em sérios prejuízos à saúde física, à vida e à autonomia humana. Logo, esse conceito baseia-se em critérios básicos, universais e objetivos.

Assim, observa-se que o conceito que mais se aproxima da pobreza absoluta é o defendido por Ian Gough (1999, apud Pereira, 2008, p.27), segundo o qual a pobreza absoluta se constitui quando existem situações em que nem os mínimos direitos são atendidos, ou seja, “[...] aqueles que se não forem devidamente satisfeitos implicarão em sérios prejuízos à vida material e à autonomia do ser humano”.

Portanto, pobreza pode ser definida pela não satisfação das necessidades básicas do indivíduo, ou seja, pela falta de acesso a provisões básicas de sobrevivência. Dessa forma, a pobreza absoluta é marcada pela não conquista do bem-estar e da compreensão das necessidades básicas universais e objetivas. Assim, é importante trazer à luz uma reflexão sobre as categorias: pobreza, desigualdade⁵ social e exclusão social⁶, as quais têm direcionado as discussões e as concepções para implementação das políticas públicas sociais no Brasil. Nesse sentido, Lopes (2006, p. 127) assevera que: a pobreza é um desdobramento das relações históricas e estruturais de oposição entre os interesses de classes, sendo considerada como um fenômeno social derivado das relações capital *versus* trabalho, portanto, considerada um conceito prescritivo, político, moral.

Outrossim, há de se considerar que a pobreza é decorrente de fatores como a falta de igualdade no acesso aos recursos sociais, uma vez que essa desigualdade se caracteriza pela falta de condições que uma parcela da sociedade vivencia, o que interfere não somente na condição de sobrevivência, como também na capacidade de superação, o que é ainda mais acentuado quando o próprio indivíduo que vive nessa pobreza não percebe o quão sua situação é o reflexo da desigualdade social e da falta de políticas públicas que lhe permitam ter as mínimas condições de sobrevivência na sociedade.

Vale ressaltar os conceitos das categorias desigualdade social e exclusão social para referenciar a análise das políticas sociais desenvolvidas para o avanço do quadro social no país. Numa visão marxista, a desigualdade social encontra-se intrínseca na relação desigual de força e poder, quando a burguesia explora o trabalho da classe trabalhadora, fato que teve uma ênfase maior no século XIX, quando não havia direitos trabalhistas, hora de trabalho ou até mesmo salário mínimo para essas pessoas.

O interessante de se relatar é que tanto naquela época, como na contemporaneidade, pode-se observar um sistema extremamente desigual no qual uma minoria da população tinha/têm muito e a maioria da população não tinha nem sequer os mínimos sociais para sobreviver. Reitero o pensamento de Alcock (1997, p.61), quando ele diz que: “no capitalismo a desigualdade sempre existirá. Mas a pobreza não poderá ser aceita como algo natural e imutável e, por conseguinte, tal condição deve ser erradicada”.

⁵ É uma distribuição desigual de renda. um aumento de renda das camadas mais pobres para melhorar a situação de pobreza extrema, sem, no entanto, modificar a situação de desigualdade social.

⁶ Para Castel (1998, p. 18-21), exclusão social caracteriza uma situação extrema de ruptura tanto nas relações familiares e afetivas quanto com o mercado de trabalho e sem possibilidades de socialização.

Da mesma maneira, compreende-se que a desigualdade social reflete diretamente num modelo capitalista e não liberal, quando propõe um funcionamento econômico para políticas de garantia de bem-estar social para todos, tais como: acesso à saúde, à educação, ao emprego, aos direitos trabalhistas, à assistência social e à previdência social.

Com a não garantia dos direitos sociais, observa-se que a desigualdade social potencializa o processo de exclusão social, fato que afeta e limita o *status* social de uma parcela importante da classe trabalhadora que é excluída de direitos básicos, gerando, dessa maneira, as manifestações da questão social, como miséria, desemprego, violência e marginalização de uma parte da sociedade.

Dessa forma surgem questionamentos acerca do que fazer com aqueles que estão nessa condição. É obvio que a desigualdade social assume formas multifacetadas. Pensando numa totalidade sobre as inúmeras formas, atribui-se à desigualdade um olhar crítico sobre as diversas situações de retirada de direitos, assim como as formas em que as políticas de proteção podem ajudar para redução das desigualdades.

A questão apresenta a urgência e a prioridade de acesso aos direitos básicos da população mais pobre do país, os quais podem ser compreendidos como um bem de consumo para a minoria, como saneamento básico, água, alimentação, saúde e educação e para os mais pobres é um “não direito”, a não possibilidade de se ter uma vida digna e segura.

Até porque se compreende que a desigualdade social é uma relação política possível de ser combatida pelo Estado e afirmada pelos embates e lutas coletivas pela conquista dos direitos que historicamente foram retirados e reproduzidos pela burguesia. Dessa forma a desigualdade social estaria relacionada à distribuição desigual de renda, sendo, portanto, um conceito descritivo que reflete e ilustra a lógica capitalista, evidenciando, portanto, que é através da exploração e da miséria dos mais pobres que o capital se reproduz, estando os pobres à margem do sistema.

Entende-se assim, que existe um entrecruzamento do conhecimento entre as categorias pobreza e exclusão social, fato que requer ações de políticas sociais, uma vez que as políticas sociais, para serem mais efetivas, devem estar ancoradas nas políticas macroeconômicas do país, as quais assegurem um crescimento econômico sustentado com geração de emprego e uma política de redistribuição de renda para todos, fato que proporcionará um bem-estar social para toda a população brasileira.

A exclusão social em algumas narrativas e os amplos conceitos aparentam-se com a pobreza, para, assim, mencionar a realidade socioeconômica da população

brasileira, uma vez que busca avaliar as condições de agravamento da população brasileira no campo econômico e da proteção social nos países em que o capitalismo avançado tem imperado, sobretudo entre os anos de 1980 e 1990. Nesse contexto, Alcock (1997, p.6) define exclusão social como:

A situação de privação e desvantagem, mas não se limita à privação material, ou seja, pode-se ser excluído mesmo não fazendo parte da condição de pobreza. Esse fato observa-se muito na contemporaneidade entre as minorias sociais (deficientes, mulheres, idosos, o público LGBT).

Véras (1999, p.14) corrobora Alcock (1997) quando afirma que “a exclusão social se refere às minorias (negros, pessoas com deficiência, idosos, mulheres) favelados, catadores, abafando o caráter processual e seu caráter estrutural e multidimensional” (VÉRAS, 1999, p. 4).

Já Sposati (1999) pondera que a exclusão social decorre do processo de acumulação capitalista com um caráter estrutural com deterioramento dos periódicos, ou seja, é inerente à sociedade capitalista o processo de inclusão e exclusão. A autora segue afirmando que o conceito de exclusão social avança no entendimento de questões éticas e culturais quando comparado ao conceito de pobreza.

Dessa forma, para Sposati (1999), independente da subcategoria ou da carência econômica, a pobreza relativa ou absoluta perpassa também por questões éticas, culturais e raciais, bem como envolve a discriminação e a estigmatização determinadas por questões inerentes ao sexo, à raça, à opção sexual, à idade, isto é, o fenômeno da pobreza aqui está direcionado para todas as pessoas que foram desassistidas e que, por consequência, encontram-se em curso de escassez nas relações sociais. Diante do exposto, a autora aconselha que os critérios mínimos de dignidade humana devem ser assegurados pelo Estado e que estes direitos precisam ser garantidos como o resultado das reivindicações e das imposições da sociedade civil. (SPOSATI, 1999).

Sobre o conceito de exclusão social europeia, especificamente, o francês, remetendo-se aqui a Paugan (1999) e Castel (2000), é importante compreender que estes autores reprovam o conceito de exclusão social por esse não ser determinado, ao passo em que acreditam que existia o dever de recorrer assiduamente à definição de “desfiliação social” e de desqualificação social, para, dessa forma, poder outorgar um conceito para exclusão, ou seja, existe um vasto campo de conceitos que podem

ser utilizados para qualificar pessoas e grupos sociais que vivem nas mais diversas situações.

Assim, chega-se ao conceito dos desfilhados socialmente do sistema para Castel (2000) e desqualificados para Paugan (1999) quando considera essa categoria com o nucleado debate social e político, na Europa, além de ressaltar o uso de uma nova categoria, - “nova pobreza” nos anos de 1980, a qual foi substituída pela categoria exclusão social em 1990. Os autores seguem afirmando que a exclusão social refere-se a um processo que fragmenta os vínculos sociais, o que se constitui, na visão deles, com uma concepção de “desqualificação social” para entender o conceito de exclusão.

Paugan (1999) define ainda a desqualificação social como o processo de exclusão do mercado de trabalho e as experiências vividas em relação à assistência que os acompanha em diferentes fases. Já Castel (2000) afirma que a exclusão social é uma armadilha que aumenta as críticas sobre a imposição do conceito, a fim de definir todas as espécies de miséria do mundo. Para o autor, tais espécies dizem respeito ao desemprego, ao jovem da periferia, ao sem moradia.

Castel (2000) sugere a substituição do termo exclusão social por “desfiliação social” e, assim, caracteriza a resolução do processo de mudança da inclusão para vulnerabilidade, isto é, não se trata de algo parado, mas sim de um processo dinâmico nos casos das pessoas observadas. Fato que evidencia que não é a influência econômica o diferenciador essencial para ser desfilhado do sistema, mas sim a articulação com a proteção social que deve ser considerada (CASTEL, 1999) e com a inserção social, econômica e cultural.

Castel (2000) também relata que foi a partir do afrouxamento da proteção social que a crise da sociedade salarial foi marcada e, assim, inicia-se o rompimento com a cidadania, afinal “não se nasce excluído, não se vive sempre excluído”. O autor prossegue afirmando que a exclusão social descreve uma situação extrema de quebra nas relações, sejam elas de cunho familiar, afetivo ou até mesmo profissional, sem a perspectiva de socialização. Assim, a exclusão social refere-se a situações de privação e de desvantagem na qual a pessoa esteja inserida, mas não necessariamente privação material, ou seja, é a partir da classe social da qual essa pessoa faça parte (CASTEL, 2000, p. 13).

Então, a exclusão social caracteriza-se por um conjunto de processos que se estabelecem no campo alargado das relações sociais contemporâneas, como a precarização do trabalho, a desqualificação social, a desagregação identitária, a desumanização do outro e a anulação da alteridade. Fato que deixa latente que o conceito de pobreza reverbera uma forma de exclusão social, na medida em que o pobre é excluído de alguns sistemas sociais básicos, sendo visto como “descartável” economicamente, socialmente, institucionalmente, territorialmente e referenciais simbólicos (COSTA, 1998).

Observa-se que diante do desemprego estrutural que assola inúmeros países, dentre eles o Brasil, mais é ampliado o fenômeno da pobreza extrema. Se antes se falava de uma sociedade salarial⁷ cujo trabalhador vendia sua mão de obra, mas tinha direitos específicos, hoje, apenas o que lhes são oferecidos, além dos direitos universais, cujo acesso não se dá com a agilidade e qualidade necessárias, são políticas de caráter pontual e focalizado.

A esse respeito Rosanvallon (1998, P.155) afirma que a sociedade brasileira se encontra num esgotamento do modelo de proteção social⁸, em que cada vez mais o número de desemprego amplia a pobreza das famílias em suas múltiplas faces. Assim, entende-se que o fenômeno da pobreza é algo multifacetado que pode ser visto quando o sujeito não possui renda que lhe ofereça o mínimo possível para sua manutenção, para a sua subsistência e que esta situação atinja a saúde, provoque conflitos e que, por sua vez, impacte na aprendizagem dos estudantes.

Para Harvey (2005), é necessário que haja desempregados para que haja pobreza, ou seja, a manutenção do pagamento de baixíssimos salários sempre favorece a precarização das condições de trabalho. Marx (1995) conceitua tal situação como exército de reserva do proletariado, movimento intencional das classes dominantes, donos do capital, que faziam, e fazem, surgir filas enormes de pessoas desempregadas dispostas a trabalhar, sem levar em consideração as condições. Vale

⁷ Para Castel (2005), a sociedade salarial é aquela em que o trabalho assalariado torna-se o eixo das relações sociais em termos de configuração da identidade cultural simbólica dos indivíduos. Através do estatuto da condição de assalariamento o trabalho deixa de ser uma retribuição pontual de uma tarefa e passa a assegurar um conjunto de direitos e proteções contra os riscos sociais, além de permitir uma participação ampliada na vida social, através do acesso ao consumo, à educação, ao lazer e a habitação.

⁸ Conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) LAS - Lei nº 8.742 de 07 de Dezembro de 1993).

ressaltar que tal exército contribui diretamente para a redução dos salários, para a exploração da classe trabalhadora e para, além disso, o controle social da mesma.

O fato é que o pobre é visto, de forma estereotipada, como um potencial ladrão, delinquente, perturbador da ordem social, preguiçoso e que, por isso, ficam à margem da sociedade. O Banco Mundial conceitua pobreza “como o padrão de vida absoluto de uma parte da sociedade”, ao passo que a desigualdade social se refere aos “padrões de vida relativos de toda a sociedade”. (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 26 e 27).

Assim, de acordo com o Banco Mundial, a pobreza pode ser analisada sobre três lentes, a partir do nível de desenvolvimento econômico de cada país, por meio do qual se determina como é a situação em que o indivíduo sobrevive com 1 a 2 dólares - dos Estados Unidos - por dia, equivale a 5,45 reais, enquanto a extrema pobreza é determinada nos casos em que o indivíduo sobrevive com menos de um dólar ao dia (BRASIL, 2015). Nesse sentido, vale destacar o conceito de pobreza defendido por Kakwani (2013, s/p) segundo o qual, a pobreza não pode ser considerada somente como a falta de recursos econômicos, visto que:

A pobreza existe quando as pessoas têm tão pouca renda que não conseguem satisfazer as necessidades socialmente estabelecidas. O melhor é que qualquer medição de pobreza proposta seja construída com base na ideia das capacidades. A escolha de uma linha de pobreza deveria refletir o custo de alcançar as necessidades humanas básicas. (KAKWAN, 2013, p. 1)

Nesse sentido, Santos (2012) relata que as contradições básicas decorrentes da concentração de renda entre poucas pessoas têm longa duração, o que leva a contradições que são conjunturais, a exemplo da falta de moradia, de alimentação, de emprego, da ausência de acesso à saúde e à educação, entre outros problemas sociais. São essas contradições básicas e conjunturais que, de imediato, fazem emergir movimentos sociais de todo o tipo. Em sua maioria, os movimentos sociais surgem em função das carências econômicas e sociais e, por sua vez, da não efetivação dos direitos sociais.

Em relação ao questionamento feito por Montañó sobre a crise capitalista, causa da pobreza, o mesmo discorre que na ordem do capital, o desenvolvimento capitalista não é uma “doença” transitória, tendo em vista que a própria lógica do desenvolvimento capitalista aparece regularmente nos momentos de crises, sejam

elas de superprodução ou superacumulação, perpassando pelas lutas de classes, ou seja, mesmo resolvendo os entraves que a crise capitalista apresenta, o problema da pobreza não será resolvido.

Para tratar sobre as desigualdades que ocorrem no modo de produção capitalista e as políticas sociais, Montanõ (2012) resgata os assuntos que já foram apresentados no item anterior, os quais tratam acerca da crise capitalista nas quais foram apresentadas duas causas cruciais para o entendimento da questão da pobreza. Na primeira, esta pode ser entendida ora como pauperização no modo de produção capitalista, ou seja, como o par dialético da acumulação capitalista; ora como uma crise, sendo dessa forma o par dialético da expansão ou do desenvolvimento capitalista.

A concepção da pobreza tem sido objeto de preocupação no campo teórico conceitual e de investigação social, uma vez que se constitui como um fenômeno multidimensional, tendo como característica inerente a complexidade, a sua durabilidade e a sua multidimensionalidade.

A pobreza na “sociedade de carência de meios de sobrevivência” difere daquela decorrente do processo de industrialização, que imprimiu relações opostas entre possuidores de meios de produção e aqueles que vendiam sua força de trabalho em troca da exploração de sua mão de obra. Em uma sociedade de abundância, a desigualdade social é um produto do desenvolvimento das forças produtivas, e não o resultado do seu insuficiente desenvolvimento, nem da condição para o mesmo. Sendo assim, pode-se afirmar na sociedade pré-capitalista, a pobreza era resultante da insuficiência dos meios subsistência para o coletivo. No capitalismo esta se configura como resultante da acumulação privada de capital, mediante a exploração da classe trabalhadora.

A pobreza pode ser observada também como carência ou déficit, em que a resposta são ações filantrópicas e beneficência social. E o pobre seria identificado a partir de situações como a mendicância e vadiagem, em que a resposta é a criminalização da pobreza, enfrentada com repressão/reclusão, sempre remete à consideração de que as causas da "questão social" e da pobreza encontram-se no próprio indivíduo, e a uma intervenção psicologizante, moralizadora e contendedora desses indivíduos. Trata-se das manifestações da "questão social" no espaço de quem os padece, no interior dos limites do indivíduo, e não como questão do sistema social (MONTANO, 2021, p.11).

O caráter multidimensional, de acordo com Townsend (1996), destaca a total inexistência sobre um único conceito do que seja pobreza, bem como os critérios para

erradicá-la. Segundo a Organização das Nações Unidas – ONU, nos seus 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável, previstos para serem alcançados até o ano de 2030, encontra-se em 1º a erradicação da pobreza, visando erradicar com essa realidade em todas as suas formas e em todos os lugares.

Apesar de haver diversas concepções acerca do que se constitui como pobreza, sabe-se que ainda são muitos esforços para se aproximar de um conceito concreto, o qual possa ser utilizado como uma definição de uma realidade vivenciada por classes sociais que enfrentam diariamente problemas que se apresentam na sociedade, o que pode ser considerado como uma representatividade importante para esclarecer ou explicar certas manifestações da questão social.

Ivo (2008, p.58), no seu livro “Viver por um fio”, afirma que o fenômeno da pobreza e das desigualdades teve seu ponto de partida num “processo de transição social entre a ordem feudal e o capitalismo”.

Para Carlos Montañó (2012), existem diferentes visões sobre a pobreza no capitalismo quando o Estado assume tarefas e funções essenciais para a nova fase de acumulação capitalista e inibição-institucionalização dos conflitos sociais da classe trabalhadora, represando os anseios de superação da ordem e transformando em pontuais demandas dentro da mesma (MONTAÑÓ, 2012, p.280).

Usando a classificação do Banco Mundial, uma pessoa se encontra em situação de pobreza quando sua renda diária *per capita* é igual ou inferior a US\$ 1,9 (aproximadamente, R\$ 10,00). Segundo o presidente do Banco Mundial, David Malpass, os estudos apontam projeções de que 115 milhões de pessoas no mundo estejam sendo empurradas para a pobreza extrema, mas ressalva que esse número pode chegar a 150 milhões, no ano de 2021. O que deve fazer crescer a pobreza extrema no mundo pela primeira vez nas últimas duas décadas. De acordo Malpass:

Muitas pessoas empurradas para a pobreza pela pandemia provavelmente viverão em ambientes urbanos congestionados e trabalharão nos setores mais afetados por bloqueios e restrições de mobilidade. Trabalhadores informais, migrantes sazonais e refugiados podem não estar cobertos pelas redes de segurança e medidas de socorro existentes; podem ser necessárias medidas específicas adicionais. A pobreza impulsionada pelo COVID está avançando em populações que foram relativamente poupadas (por exemplo, urbanas, proprietários de pequenos negócios) (BANCO MUNDIAL, 2020, p. 1).

Segundo Guimarães (2015) é imprescindível que se defina pobreza a partir de uma perspectiva sociológica e antropológica, sendo urgente se desenvolver a percepção de que o pobre é parte da sociedade e que interage cotidianamente com esta sociedade. Assim, Telles (2001) discorre que infelizmente na sociedade atual, ser pobre significa ser criminoso. A autora segue afirmando que:

O pobre é aquele que tem que provar o tempo todo, se fazer ver e reconhecer a si próprio e à sociedade a sua própria respeitabilidade num mundo em que os salários insuficientes, a moradia precária, o subemprego e o desemprego periódico solapam suas condições de possibilidade [...] constroem a figura do 'pobre, porém honesto' [...] Neste viés, o pobre se vê numa luta constante de desmitologizar a criminalização de si mesmo, e, ter que demonstrar que a legitimação do crime não se restringe às periferias, mas antes de qualquer fato é um desarranjo do homem contemporâneo. (TELLES, 2001, p. 82 e 83).

Na presente tese, assumiu-se a concepção da pobreza enquanto uma expressão da questão social, compreendendo que a pobreza não se refere apenas ao não acesso aos bens, mas, para além disso, defender que o fenômeno da pobreza é antigo e que tem se intensificando diariamente de diversas formas. Tais como: privações e retiradas de direitos, de informações, de oportunidades e assim, de emancipação social⁹. Formas essas que cotidianamente impõem barreiras para que os cidadãos não tenham o direito a ter direitos, sejam eles sociais, políticos, culturais, econômicos, ou seja, a ausência da mais completa cidadania; e que dessa maneira, sobrevivam em precárias situações. Isto é sobreviver lutando diariamente para que ter um mundo melhor e que seja garantida a justiça social¹⁰ de forma igualitária para todos.

Nesse sentido, a pobreza é a falta de recursos básicos para a sobrevivência, mas isso não se resume à falta de a comida e de moradia, por ter categoria multidimensional a pobreza não se esgota apenas na questão dos bens materiais, ela é categoria política também, visto que é a falta de direitos, de informação e de oportunidades.

Na contemporaneidade, é bom lembrar ainda que a pobreza é uma face do descarte de mão de obra barata, que faz parte da expansão capitalista. Expansão na qual o trabalho, fonte da riqueza social, sofre os efeitos devastadores das mudanças que vem ocorrendo no processo de acumulação, com a reestruturação produtiva e com “financeirização” do capital em andamento nas últimas décadas. Expansão que cria uma população de trabalhadores precarizados, gente que se tornou não empregável, parcelas crescentes de trabalhadores que não encontram um lugar reconhecido na sociedade, que transitam à margem do trabalho e das formas de troca socialmente reconhecidas (YAZBEK, 2012, p. 293).

⁹ Segundo Silva (2013) emancipação social é “A luta pela emancipação é um processo complexo, que envolve o campo das ideias e da realidade concreta, das práticas e das vivências dos sujeitos no tempo e no espaço” (SILVA, 2013, p. 760). Disponível em: <https://www.sabedoripolitica.com.br/products/emancipacao-politica-e-social/> acesso em 19 fev 22

¹⁰ É a busca constante de equilíbrio entre liberdade e igualdade, numa realidade social de tensões e lutas, constituídas pelas desigualdades. (IVO, 2014 ,p.276).

2.3 POLÍTICA SOCIAL E CIDADANIA

A política social já nasce como resultante do caráter contraditório do modo de produção capitalista sendo uma resposta do Estado burguês às demandas expostas pela população, mas age também de maneira autônoma, quando precisa intervir na preservação e no controle da força de trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Conforme evidenciam Behring e Boschetti (2011, p. 25):

[...] toda análise de processos e relações sociais, na verdade, é impregnada de política e disputa de projetos societários, apesar de algumas perspectivas analíticas [...] Propugnarem de variadas formas o mito da neutralidade científica”. Visto isso, inicialmente, a perspectiva funcionalista estruturava as políticas sociais, a partir da compreensão de que os fatos sociais possuem natureza exterior e coletiva, ou seja, analisa o geral e não considera o indivíduo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

O Estado, através da implementação da política social busca administrar as expressões da questão social, a fim de atender às demandas do capital e às pressões da sociedade civil. Borges (2016) esclarece que é importante compreender a relação capital *versus* trabalho integrada à questão social, além de suas facetas de exploração, o que colocaria em xeque toda a ordem burguesa.

Diante dos conflitos de interesses entre as classes fundamentais, burguesia e classe trabalhadora, a política social se constitui como uma

[...] modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos, ou seja, a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem. (YAZBEK, 2008, p. 4)

Segundo Ivo (2014), a análise das políticas sociais requer a compreensão do papel que cabe ao Estado desempenhar e quais as suas verdadeiras atribuições, em especial, o papel dos governos no que tange o desenvolvimento econômico em relação a sua economia e à sociedade em um dado momento histórico.

Montaño (2007, p. 39), por sua vez, acrescenta que as políticas públicas surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora”. De forma complementar, Pereira (2009) destaca que a política pública deve ser uma estratégia de ação planejada e avaliada, todavia não significa só ação intencional, mas também através da não-ação de forma intencional. Sua implementação e efetividade dependem da escolha dos governos em executá-la ou não.

No momento em que o capitalismo utiliza o Estado como instrumento de organização da economia e de apaziguamento de conflitos interclasses sociais, ele, em busca de legitimação política, assume ações voltadas para o enfrentamento das manifestações da questão social a partir de intervenção contínua e sistemática, uma vez que “é só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica que a ‘questão social’ se põe como alvo de políticas sociais” (NETTO, 2011, p. 29) e, por meio delas, o Estado burguês, no capitalismo monopolista, busca administrar as expressões da questão social, com o intuito de atender às demandas do capital e reduzir conflitos sociais.

Como bem expressa Paiva (2003, p.34):

As políticas sociais - conforme uma das formas típicas de intervenção estatal - são originárias não só das transformações pelas quais o capitalismo foi se engendrando, determinadas geneticamente no trânsito da fase concorrencial à fase monopolista, ocorrido na passagem do século XIX para o XX, mas também - em estreita relação com isso - pela dinâmica das lutas sociais que se expressam nos processos de ampliação dos direitos de cidadania.

Ressalta-se ainda que as políticas sociais que tiveram seu nascedouro nos movimentos populares do século XIX, pretenderam combater as divergências existentes na relação capital e trabalho (HOLFLING, 2001).

Com base no que aponta Pereira (2009), entende-se que nos Estados democráticos, a política pode ser utilizada como instrumento de consenso, de negociação e de entendimento entre as partes conflitantes, e essa capacidade de mediar os conflitos a torna contraditória, pois atende tanto aos interesses do Estado como aos da sociedade, “justamente por ser conflituosa (e contraditória), que a política permite a formação de contra poderes em busca de ganhos para a comunidade e de ampliação da cidadania” (PEREIRA, 2009, p.91). É nessa perspectiva de incessantes mudanças que o Estado aparece para realizar mudanças, criando ações e estratégias que permitam controlar os “problemas sociais”.

Como já mencionado, as políticas sociais visam concretizar direitos sociais e apaziguar conflitos de interesses entre as classes sociais. Todavia, não se pode negar, como é o caso brasileiro, a grande dificuldade das camadas pauperizadas da classe trabalhadora acessarem os direitos que lhe são devidos pelo Estado. Sendo esse mais um desafio a ser superado pelas diferentes instâncias estatais voltadas para a proteção social do cidadão.

Segundo Nelson Coutinho, (2020) não existe cidadania plena sem democracia. O autor entende a democracia com base na participação ativa dos cidadãos no governo e no controle da vida social. Dessa forma, para Nelson Coutinho a melhor

definição que cabe a cidadania é:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO 2020 P.188)

O autor segue esclarecendo que a cidadania não é algo dado aos indivíduos de uma vez, para sempre. Não é algo que vem de cima para baixo, mas sim uma conquista das lutas travadas continuamente que, na maioria das vezes, os sujeitos vivem em situações de vulnerabilidade social como processo histórico e de longa duração. Não há como negar, que no Brasil, a cidadania é marcada por avanços e retrocessos no que tange a garantia de direitos.

T.H. Marshall (1969, p.63-64), partilhando sobre o entendimento de cidadania destaca aquelas relacionadas aos direitos civis, aos direitos políticos e aos direitos sociais. Os direitos civis referem-se aos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Os direitos políticos compreendem o direito de participar no exercício do poder, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Já os direitos sociais dizem respeito ao mínimo de bem-estar econômico e segurança bem como ao direito de participarda herança social, ou seja, na garantia de direitos às classes sociais garantindo suprir as suas necessidades humanas básicas para todos os cidadãos. (MARSHALL, 1967, p. 63).

Com base nesse autor, ao discutirmos a pobreza no Brasil, fica clara a sua não observância, em particular no que trata dos direitos sociais, haja visto a condição de pobreza que historicamente foi submetida grande parte da sua população e as políticas sociais a ela direcionadas.

3 POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

No Brasil a situação de pobreza em que vivem as famílias da classe trabalhadora pauperizada é resultante de fatores estruturais que rebatem, cada vez mais, na flexibilização e precarização das relações de trabalho, e no desemprego. Neste contexto, o trabalhador se vê diante da necessidade de buscar alternativas de geração de renda no mercado de trabalho informal.

Esta condição de vida - precarização das relações, de trabalho, desemprego estrutural e alternativas de trabalho informal - faz com que esta realidade seja cada vez mais acentuada no Brasil, o que agrava ainda mais se for considerado que ações voltadas para seu enfrentamento são insuficientes, focalizadas e muitas de caráter emergencial. Vale destacar o que apontam os dados do IBGE (2021), em relação à situação das famílias brasileiras. Conforme o instituto, 13,7 milhões de pessoas sobrevivem com uma renda mensal de até 145,00 reais.

Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais (2020) as condições de vida da população brasileira, considerando as linhas sugeridas pelo Banco Mundial e, ainda, os critérios adotados em programas sociais do Governo Federal, em 2020, o país tinha 7,3 milhões de pessoas (3,5% da população) com rendimento mensal *per capita* de até R\$89, abaixo da linha de pobreza extrema. Considerando-se a linha de extrema pobreza do Banco Mundial (renda de US\$1,90/dia, ou R\$ 155,00 mensais *per capita*), encontramos 12 milhões de pessoas (5,7% da população)

De acordo com Pastorini (2007), os organismos internacionais e, até mesmo o Governo Federal do Brasil, utilizam a questão da pobreza relacionada a outras formas de exclusão e de vulnerabilidade para mascarar as desigualdades sociais e econômicas, de modo a esconder o uso político das políticas sociais, especialmente das políticas de assistência, para mascarar a realidade, angariar votos e, até mesmo, desviar recursos.

A pesquisa publicada no site Agência Brasil, no dia 06 de novembro de 2019, pelo repórter Akemi Nitahara, demonstra que há quatro anos, portanto desde de 2016, houve o crescimento da extrema pobreza e desigualdade, o que é identificado a partir do levantamento de informações realizado pelo IBGE. Esses dados, de acordo com Nitahara (2019) relatam que: “a leve recuperação econômica observada nos últimos

dois anos no Brasil não se refletiu de forma igual entre os diversos segmentos sociais” (NITAHARA, 2019).

De acordo com os dados do IBGE (2019), há uma desigualdade entre os números relacionados ao Produto Interno Bruto (PIB) de países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, visto que no Brasil, em alguns estados, esses índices se diferenciam demasiadamente. Já o rendimento dos dez países mais ricos subiu em 4,1%, em 2018, ao passo que o rendimento dos 40% países mais pobres caiu 0,8%, na comparação com o ano de 2017.

Com isso, o índice que mede a razão entre os 10% que ganham mais e os 40% que ganham menos, que vinha caindo até 2015, ao atingir 12%, voltou a crescer, chegando a 13% em 2018. Ou seja, os 10% com os maiores rendimentos ganham, em média, 13 vezes mais do que os 40% com os menores rendimentos.

De acordo com os dados do IBGE, entre os anos de 2020 e 2021 a desigualdade continuou aumentando apesar de uma suave manutenção dos índices referentes ao ano de 2019, que foi de 0,544 % porém, no ano de 2020 ocorre uma pequena queda, chegando a 0,524 % no índice de Gini do rendimento médio mensal domiciliar por pessoa. Em 2021, o mesmo retorna ao nível do ano de 2019 que era 0,544 %, ou seja, a um maior nível de desigualdade, principalmente nas regiões Norte e Nordeste no País.

Segundo dados do IBGE isso se deu porque essas regiões concentra uma maior quantidade de famílias submetidas à situação de vulnerabilidade social no auge da covid-19. Assim sendo, as mesmas foram as mais atendidas pelo auxílio - emergencial, sobretudo com após as mudanças no programa ocorridas em 2021.

Vale destacar que o IBGE também aponta que a Região Nordeste se manteve com o maior índice de Gini em 2021, 0,556 %, enquanto a Região Sul apresentou o menor, 0,462 %.

Com relação ao índice que mede a razão entre os 10% que ganham mais e os 40% que ganham menos, o índice se manteve negativamente de 0,500 % para 0,499%. Fato que reverbera na diminuição dos rendimentos recebidos por parte dos trabalhadores assalariados brasileiros em 2021 o que não reduziu o perfil da distribuição de renda do trabalho no país.

Um levantamento que começou a ser realizado em 1999, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad), e, desde 2012, passou a utilizar

os dados da Pnad Contínua, ou seja, uma nova metodologia que possibilita uma ampla abrangência territorial, além de assegurar informações reais de como estão sendo empregadas a força de trabalho no país. E, portanto, uma nova série histórica, traz hoje dados que são referentes a 2018 e utilizam também outras informações, como a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) e o Sistema de Contas Nacionais. Assim, é possível observar os dados do PIB obtidos por região no Brasil, a partir da análise da tabela apresentada nos estudos de Nitahara (2019), presente na figura 2:

Figura 2 – Demonstrativo relacionado ao padrão de vida e distribuição de renda

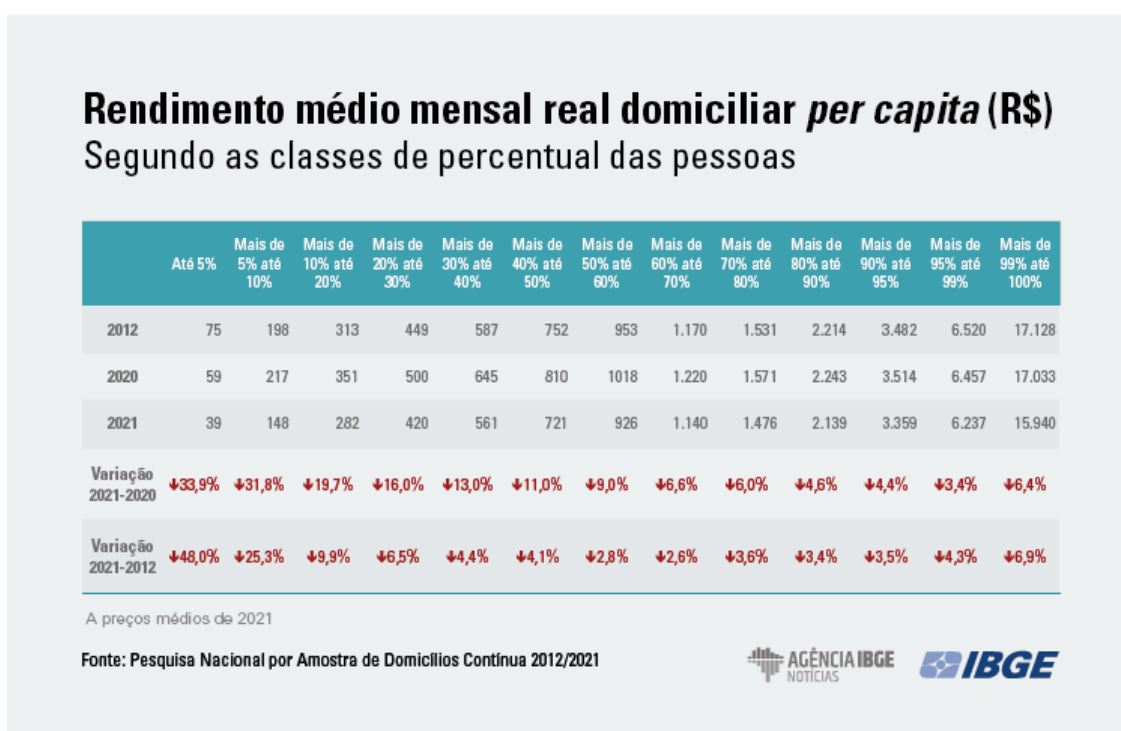


Fonte: Nitahara (2019)

De acordo com os dados apresentados na figura 2, pode-se observar a desigualdade entre os estados do norte do país em relação ao restante da população.

Tais constatações afetam o debate sobre o desenvolvimento econômico no Brasil e no mundo, em que países latino-americanos, em geral, e particularmente o Brasil, destacam-se pela elevada desigualdade na distribuição da renda.

Figura 3 – Demonstrativo relacionado ao Rendimento Médio mensal real domiciliar per capita (R\$)



Fonte: IBGE (2022)

Com relação aos dados apresentados na figura 3, compreende-se que o rendimento médio mensal recebido entre a população dos estados do norte e nordeste em relação aos outros estados permanecem numa constante desigualdade. Tal fato, evidencia que, segundo pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), que cerca da metade da população recebeu em média R\$ 415,00, ou seja, uma queda de 15,1% em relação a 2020, R\$ 489.

Em 2021, a diminuição nos rendimentos ocorreu entre as faixas com menor rendimento, ou seja, no grupo dos 5% de menor renda, R\$ 39,00, caiu 33,9% e entre os

de 5% a 10%, R\$ 148, caiu 31,8%. Os que se encontram no grupo do 1% com maior renda, R\$ 15.940, diminuiu apenas 6,4%.

Ou seja, em 2021, o 1% da população brasileira com os maiores rendimentos ganham, em média, 38,4 vezes mais do que os 50% com os menores rendimentos.

3.1 POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS

Embora a questão social tenha relação direta com o modo de produção capitalista, não se pode desconsiderar a exploração e abandono dos povos nativos e de africanos escravizados, pela “nobreza imperial europeia”. Conforme Silva et al (2005), aproximadamente em 1500, o Brasil iniciou o processo de colonização, advindo da Europa, marcado pelo genocídio aos povos que aqui habitavam, indígenas, e posteriormente aos milhões de africanos sequestrados e trazidos para servirem de mão de obra. Com isso, o país se estruturou nas bases do colonialismo e do escravismo e, mesmo com o fim da escravidão, a população negra ainda se via “à mercê da própria sorte”

A repercussão desse abandono social se faz refletir em todo o processo histórico de exploração e conquistas sociais ao longo da história do Brasil, perpassando os séculos seguintes ao processo de colonização europeia.

O final do século XIX pode ser analisado “como o período em que o Estado capitalista passa a assumir e a realizar ações sociais de forma mais ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.64). Todavia, a intervenção estatal nesse caso se caracteriza pela intervenção mínima, contínua e estratégica, que foca em sequelas da questão social. Portanto, como evidenciam Behring e Boschetti (2011), somente a partir do século XX, se compreende a questão social como questão política, sobretudo por meio das lutas de trabalhadores e as primeiras disposições legais sobre o mundo do trabalho.

Nas primeiras décadas do século XX, mais especificamente até a década de 1930, a vida de milhares de pessoas, em especial vidas negras que se viam “livres” para trabalhar, não eram alvos da proteção social de caráter estatal. Fazendo um recorte temporal de 1930 até 1990, Santos (2012) explica que esta lógica perpassa por importantes momentos históricos no Brasil no já mencionado período.

É nesse contexto que se tem o surgimento da grande indústria, designando bases sólidas da divisão internacional do trabalho, desenvolvendo a indústria brasileira, visto a grande disponibilidade de produtos agrícolas. Com a evolução da indústria brasileira, as condições de trabalho se intensificaram, fazendo com que se tenha altos níveis de precariedade no trabalho.

É somente nestas condições que as sequelas da “questão social” tornam-se mais exatamente: podem tornar-se - objeto de uma intervenção contínua e sistemática por parte do Estado. É só a partir da concretização das possibilidades econômico-sociais e políticas segregadas na ordem monopólica (concretização variável do jogo das forças políticas) que a “questão social” se põe como alvo de políticas sociais (NETTO, 2011, p. 29).

A emergência das políticas sociais nesse período é marcada pela recorrente luta da classe trabalhadora. Além da grande crise do capital entre 1929 e 1932, e o governo de Vargas, que delibera uma política nacionalista e inicia o desenvolvimento de setores importantes da indústria no país, aqui se inicia o reconhecimento da questão social brasileira e as possíveis intervenções de caráter estatal.

O governo de Vargas foi marcado por um Estado que preservava os direitos trabalhistas, enquanto regulava os contratos de trabalho. Nesse período, as políticas sociais eram voltadas essencialmente para trabalhadores urbanos, como políticas de seguro social, que abarcavam apenas trabalhadores assalariados. Tais políticas visavam evitar os movimentos dos trabalhadores, despolitizando as relações de trabalho a partir de uma relação de concessão e de repressão (MEDEIROS, 2001).

Nesse período, a política social se mostrou com profundo caráter conservador.

De acordo com a perspectiva corporativista dos grupos no poder, nesse período predominava um ideal de sociedade harmônica em que os antagonismos entre classes eram encarados como nocivos ao bem comum representado pelo Estado. Assim, uma marca do surgimento do Welfare State brasileiro é o autoritarismo, evidente na repressão aos movimentos de trabalhadores (MEDEIROS, 2001, p. 9).

A política social do Estado burguês teve então a função de controle da força de trabalho, mediante a regulamentação das relações entre capital e trabalho, (BISPO, 2009), voltado especificamente para a massa de trabalhadores assalariados. Como explica Bispo (2009) as décadas de 1930 a 1945 podem ser consideradas relevantes para a história econômica do Brasil, visto que consolidam o processo de

substituição de importações de produtos manufaturados pela indústria nacional, inaugurando o discurso nacionalista, uma vez que:

Na década de 30 convive-se com um fenômeno que começa a tomar grandes proporções. Sendo algo distinto da pobreza já existente, o pauperismo das massas trabalhadoras retratava o crescimento da pobreza em decorrência da ampliação da capacidade da sociedade de produzir cada vez mais bens e serviços. Sendo assim, quando os trabalhadores tomam a iniciativa de reagir às condições de vida geradas a partir do pauperismo surge a denominada questão social como fenômeno do industrialismo nascente no século XIX (BISPO, 2009, p. 2).

Nesse sentido, o perfil das políticas sociais no período da ditadura de Vargas pode ser analisado considerando:

O surgimento de novos grupos sociais, o rápido crescimento das cidades e as novas configurações da relação capital x trabalho, entre outros elementos, colaboraram para que o Estado realizasse políticas sociais, assumindo a responsabilidade pela gestão e execução de uma legislação trabalhista e sindical de maneira a conter as mobilizações decorrentes do novo modelo de sociedade que se firmava dentro do capitalismo emergente de caráter urbano (VARGAS, 2007, p. 41).

As políticas sociais se constituíam como um instrumento de incorporação da população trabalhadora, essencialmente urbana. As novas formas de ação política, demandaram a regulamentação da legislação trabalhista, se limitando, portanto, às relações entre assalariados e empregadores. Assim, conforme Vargas (2007, p. 41) “a legislação foi uma aliança entre o Estado e a burguesia com vistas a organizar a política operária segundo seus interesses”. Nesse período, a política social brasileira perpassava pelos interesses burgueses e não no efetivo enfrentamento da questão social.

Já no período de 1945 a 1964, a política social brasileira vivia uma fase de democracia populista, representando uma mudança formal no sistema representativo, mesmo que muitas das mudanças corporativas construídas nos anos anteriores permanecessem intactas, como a política de previdência social (MEDEIROS, 2001). As políticas sociais nesse período eram colocadas em prática por meio da intervenção do Estado, a qual era realizada mediante mecanismos variados, como a repressão, a censura, a divulgação segmentada e seletiva, os programas de apoio econômico, os subsídios e os convênios diversos. O regime autocrático burguês procurou consolidar certas características culturais presentes na formação social brasileira, caracterizando e sintetizando a tara elitista (NETTO, 2005).

De abril de 1964 até o ano de 1985, ocorreu a instauração do regime militar no Brasil. Neste lapso de tempo, a cobertura da política social brasileira se expandiu, conforme evidenciam Behring e Boschetti (2011). A política social nesse período desenvolveu-se de forma tecnocrática e conservadora, expandindo direitos sociais de forma mascarada e cerceada e, retirando, às claras, os direitos civis e políticos. No caráter das políticas sociais da época, os acidentes de trabalho eram direcionadas para o INPS (1967), a cobertura previdenciária alcançou as empregadas domésticas (1972), os jogadores de futebol (1973) e os trabalhadores ambulantes (1978) Houve, ainda, a criação do Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (1977) e o Banco Nacional de Habitação (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

No fim da década de 1970, a ditadura militar, já então desgastada e criticada por diferentes instâncias e grupos sociais e políticos, passou a ser questionada e pressionada por um amplo movimento de redemocratização do país. Importante esclarecer que a redemocratização, ocorreu paralelo à implantação do processo de neoliberalização do Brasil.

O processo de redemocratização teve como conquista democrática a promulgação da Constituição Federal em 1988. Esta imprimiu um novo olhar, dentre tantos outros direitos, sobre os direitos sociais dos brasileiros. É importante ressaltar que o processo de acumulação na lógica neoliberal se sustenta na participação mínima do Estado na economia, o não intervencionismo no mercado e a privatização de estatais que visam a valorização do capital.

Behring e Boschetti (2011, p. 155) ao tratarem da contrarreforma neoliberal, explicam que

A “reforma”, tal como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública. Houve uma forte tendência de desresponsabilização pela política social - em nome da qual se faria a “reforma” -, acompanhada do desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social. Isso ocorreu *vis-à-vis* um crescimento da demanda social, associado ao aumento do desemprego e da pobreza, aprofundados pela macroeconomia do Plano Real. Isso significou uma ausência de política social? Claro que não, mas as formulações de política social foram capturadas por uma lógica de adaptação ao novo contexto.

Segundo Piana (2009), com a onda neoliberal implantada pelo presidente Fernando Collor de Melo, eleito em 1992, é reforçada a ideia do atendimento das expressões da questão social na perspectiva filantrópica. Com isso, é transferida

parte da função social do Estado em relação a políticas públicas e sociais para a sociedade civil, o chamado terceiro setor, a partir da privatização e terceirização das políticas públicas.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, são incluídos os direitos sociais e, daí, o capítulo sobre a seguridade social. A responsabilidade pelo tripé da seguridade social - previdência, saúde e assistência -, prevista na Constituição Federal de 1988 (*caput* do artigo 194), é dividida entre o setor empresarial, que atende as áreas da previdência social e saúde, e a assistência social, atendida pelo Estado e, de forma complementar ou substituindo o Estado, pelas organizações não governamentais (Ongs) de caráter caritativo e assistencialista.

No Brasil, a questão social foi reconhecida somente depois de muita luta da sociedade civil para que o Estado reconhecesse seu papel como mediador de políticas públicas, em resposta às múltiplas manifestações da questão social.

A condição de vida que lhes é imposta - precarização das relações de trabalho, desemprego estrutural e alternativas de trabalho informal - faz com que essa realidade seja cada vez mais acentuada no Brasil, o que agrava ainda mais se for considerado que existem poucas ações voltadas para seu enfrentamento. Assim, vale destacar o que apontam os dados do IBGE (2021), em relação à situação das famílias brasileiras, pois conforme esse Instituto, 13,7 milhões de pessoas sobrevivem com uma renda mensal de até 145 reais.

Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais, as condições de vida da população brasileira, considerando as linhas sugeridas pelo Banco Mundial e, ainda, os critérios adotados em programas sociais do governo federal, em 2020, o país tinha 7,3 milhões de pessoas, 3,5% da população, com rendimento mensal *per capita* de até R\$89, abaixo da linha de pobreza extrema. Considerando-se a linha de extrema pobreza do Banco Mundial, renda de US\$1,90/dia, ou R\$155 mensais *per capita*, encontramos 12 milhões de pessoas, 5,7% da população.

De acordo com Pastorini (2007), os organismos internacionais e, até mesmo o Governo Federal do Brasil, utilizam a questão da pobreza relacionada a outras formas de exclusão e de vulnerabilidade para mascarar as desigualdades sociais e econômicas, de modo a esconder o uso político das políticas sociais, especialmente das políticas de assistência, para camuflar a realidade, angariar votos e, até mesmo, desviar recursos.

A política social já nasce como resultante do caráter contraditório do modo de produção capitalista, sendo uma resposta do Estado burguês às demandas expostas pela população, mas age também de maneira autônoma, quando precisa intervir na preservação e no controle da força de trabalho. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

Conforme evidenciam Behring e Boschetti (2011, p. 25):

[...] toda análise de processos e relações sociais, na verdade, é impregnada de política e disputa de projetos societários, apesar de algumas perspectivas analíticas [...] Propugnarem de variadas formas o mito da neutralidade científica". Visto isso, inicialmente, a perspectiva funcionalista estruturava as políticas sociais, a partir da compreensão de que os fatos sociais possuem natureza exterior e coletiva, ou seja, analisa o geral e não considera o indivíduo (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

A situação de pobreza em que vivem as famílias da classe trabalhadora pauperizada brasileiras é resultante de fatores estruturais que rebatem, cada vez mais, na flexibilização e precarização das relações de trabalho e no desemprego. Neste contexto, o trabalhador se vê diante da necessidade de buscar alternativas de geração de renda no mercado de trabalho informal.

O Estado, através da implementação da política social, busca administrar as expressões da questão social, a fim de atender às demandas do capital e às pressões da sociedade civil. Borges (2016) esclarece que é importante compreender a relação capital versus trabalho integrada à questão social, além de suas facetas de exploração, o que colocaria em xeque toda a ordem burguesa.

Diante dos conflitos de interesses entre as classes fundamentais - burguesia e classe trabalhadora - a política social se constitui como uma

[...] modalidade de intervenção do Estado no âmbito do atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, respondendo a interesses diversos, ou seja, a Política Social expressa relações, conflitos e contradições que resultam da desigualdade estrutural do capitalismo. Interesses que não são neutros ou igualitários e que reproduzem desigual e contraditoriamente relações sociais, na medida em que o Estado não pode ser autonomizado em relação à sociedade e as políticas sociais são intervenções condicionadas pelo contexto histórico em que emergem. (YAZBEK, 2008, p. 4)

Como já mencionado, as políticas sociais visam concretizar direitos sociais e apaziguar conflitos de interesses entre as classes sociais. Todavia, não se pode negar, como é o caso brasileiro, a grande dificuldade das camadas pauperizadas da classe trabalhadora acessarem os direitos que lhe são devidos pelo Estado. Sendo esse, mais um desafio a ser superado pelas diferentes instâncias estatais voltadas para a proteção social do cidadão. Piana (2009) complementa ressaltando que quem consome as políticas sociais como mercadoria é a classe trabalhadora pauperizada.

3.2 DIREITOS SOCIAIS E SEGURIDADE SOCIAL

A Constituição de 1988 foi o marco na criação da proteção social no Brasil. Esta define direitos fundamentais (Art. 5º ao 17), estando entre eles a saúde, a educação, a moradia, o transporte, a alimentação e a igualdade. Sendo reconhecido que a promoção de políticas públicas e sociais é responsabilidade do Estado e direito de toda população (BRASIL, 1988).

Giovanni (1998) entende que a proteção social, são:

[...] as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações”. (GIOVANNI, 1998. p.10)

Castel (2005. p. 92) destaca que a proteção social é condição para construir uma “sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído”. Assim, entende-se que ser protegido é usufruir de garantias, de direitos, e de mínimas condições sociais para ter independência.

A Constituição Federal traz a questão dos direitos sociais (Título III). O artigo 6º, particularmente, explicita que “são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Versa também no artigo 23º da Carta Magna sobre as competências comuns da União dos estados e dos municípios para minimizar as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social de setores desfavorecidos.

Por fim, nos artigos 79º e 82º, referentes às Disposições Transitórias, complementarmente a este propósito, - erradicação da pobreza - a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o qual foi implementado e regulamento através da Lei complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, para vigorar até o ano de 2010, com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência e seus recursos, buscando promover o acesso de todos aos direitos constitucionalizados, a fim de que se possa dispor de uma melhor qualidade de vida. De acordo com o artigo 23, no seu inciso X, é de competência exclusiva do Estado, nas três esferas de governo - federal, estadual e municipal -, minimizar as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (Art. 23, inciso X). Destarte, faz-se necessário enaltecer a importância que a política social seja ela de caráter universal ou, para a população que dela precise.

Em outras palavras: a constatação do direito a ter direitos, os quais se constituem como estratégias de combates, ou redução, das desigualdades sociais existentes entre as famílias em situação de pobreza.

O capítulo sobre seguridade social, define e implementa a seguridade social, na qual, a assistência social, a previdência social e a saúde constituem o tripé que sustenta esta política do país.

Cruz, em seu artigo destaca que.

A Constituição Federal de 1988 (CF/1988) instituiu o Sistema de Seguridade Social, formado pelos subsistemas Saúde, Previdência Social e Assistência Social. O *caput* do art. 194 da CF/1988 estabelece que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (CRUZ, ANO 2015 p.1) <https://professorceliocruz.jusbrasil.com.br/artigos/220032431/a-seguridade-social-na-constituicao-federal-de-1988#:~:text=O%20caput%20do%20art.,previd%C3%A7%C3%A3o%20assist%C3%Aancia%20social%E2%80%9D>.

Paula (2013) acrescenta que com a Constituição Federal de 1988, a previdência continua como proteção contributiva, já a saúde e a assistência social aparecem como proteção social não contributiva, na perspectiva da universalização da cidadania, modelo que rompe com a noção restrita de cobertura, vinculada a uma contribuição prévia do trabalho formal.

A assistência passa a ser direito do cidadão que vive em situação de vulnerabilidade, como é o caso das famílias beneficiárias do PBF.

Cabe ressaltar que no capítulo da seguridade social da Constituição Federal há uma seção específica para a assistência social que prevê, em seus artigos 203º e 204º, os destinatários desta política, “a quem dela precisar”, indicando a fonte dos recursos que custearão tais ações e as diretrizes a serem adotadas por ela.

A partir daí, promoveu-se a ampla reorganização institucional da assistência social no País, que culminou na Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 – reconhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), estabelecendo a responsabilidade do Estado na condução das ações da assistência social, delineando um comando único para essa política, em cada esfera de governo.

Com a “ruptura” do modelo assistencialista e clientelista, as estruturas federais que durante décadas representaram a prestação de serviços assistenciais no Brasil, se viram condicionadas à implantação de um sistema descentralizado e participativo de assistência social, possuindo como novo paradigma o direito social a ser efetivado por meio de políticas públicas. Diante da regulamentação, a Política de Assistência Social passou a ser obrigatória para a realização das Conferências Nacionais de

Assistência Social, descentralizando o tema, passando a ouvir trabalhadores, com a finalidade de discutir os rumos para a Assistência Social Brasileira.

De acordo o Ministério da Cidadania (2011) - MC, as Conferências Nacionais de Assistência Social são espaços de caráter deliberativo que oportunizam o debate e a avaliação da Política de Assistência Social e a proposição de novas diretrizes, no sentido de consolidar e de ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. Dessa forma, compreende-se que estes mecanismos surgiram para validar o diálogo e a democratização da gestão pública, sendo imprescindível a participação popular.

Não se pode deixar de falar do importante papel desempenhado pelos Conselhos de Assistência Social nas esferas federal, estadual e municipal, visto que sua atuação deve, em conformidade com a leis refletir, aos diversos órgãos que a representam na gestão das políticas públicas, a fim de verificar se as demandas são atendidas, priorizando a atenção às famílias e aos seus membros em situação de fragilidade, vulnerabilidade e vitimização, a partir do seu território de vivência. Sua criação está regulamentada, conforme consta já na mencionada lei.

Paralelo à Constituição chamada “cidadã”, o Estado brasileiro adotou princípios de caráter neoliberal, que, dentre outros determinantes, sustenta a ideia de Estado mínimo em relação à promoção do bem-estar da população, intensificando processos de exploração da classe trabalhadora, a privatização ou a refilantropização de instâncias de proteção social. Isso diante de um quadro de aumento da pauperização e da redução de mecanismos de viabilização dos direitos sociais, ou seja, das políticas sociais necessárias para a superação da situação de extrema pobreza de milhões de brasileiros.

Silva (2012, p.97) acrescenta que como exigência do processo de acumulação do capital e sob a égide das privatizações na previdência, saúde e educação, o sistema protetivo foi parcialmente transferido para o setor privado, inserido em programas de filantropia empresarial e de solidariedade social, num viés assistencialista, que resultou em uma “assistencialização da proteção social”, nada emancipatória, nem possibilitadora da devida proteção social.

A proteção social tem sido bastante discutida e tratada sob diferentes concepções, visto que como afirma Tavares (2019, p.37):

O oferecimento gratuito pelo Estado de proteção social à população, por meio da disponibilização de serviços básicos de saúde, educação, assistência social, previdenciária e moradia, faz com que a baixa renda dos indivíduos não seja elemento limitador de uma vida digna. No entanto, em um Estado em que essas garantias não foram implementadas, ainda que se proporcione uma renda elevada, não será suficiente para suprir as necessidades pessoais e familiares dos indivíduos.

Em 1990, Tavares (2019) destaca que Fernando Collor de Melo ao assumir a presidência da República e em resposta à crise que se arrasta desde os anos 1970, impulsiona o neoliberalismo no Brasil através de uma contrarreforma do Estado. Com a adoção do projeto neoliberal, o Estado tende a se desresponsabilizar pelas demandas sociais, pelo atendimento às necessidades da população e passa a focar sua intervenção em situações de extrema pobreza, mediante programas de transferência de renda, por exemplo, indo em direção contrária aos direitos adquiridos pela Constituição de 1988 e, no caso aqui tratado, da Política de Assistência Social, cuja responsabilidade, dentre tantas outras, é a de implementar programas de transferência de renda para a população em situação de vulnerabilidade e de risco social.

3.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Após a promulgação da Constituição Federal, conforme aponta Mercadante (2010), começamos a vivenciar uma nova concepção de assistência social. A inclusão no âmbito da Seguridade Social é regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência social (LOAS), em 1993. Como política social pública, a assistência social iniciou sua trajetória em um campo novo: o campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

A partir da LOAS (BRASIL, 1993) foi criada uma matriz para a política de assistência social, inserindo-a no sistema do bem-estar social brasileiro, com três pilares da seguridade social: previdência social; saúde e assistência social. Temos as bases legais da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004, tendo o objetivo de prover serviço, benefícios e projetos de proteção social básica e especial para famílias, indivíduos e grupos. Todos os seus mecanismos são encontrados no art.1º da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993), sendo:

A assistência social, o direito do cidadão e o dever do Estado é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, 2013)

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS - 2004) e a Norma Operacional Básica para o Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS 2012), aprovada pela Resolução CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, regulamenta a nova dimensão da assistência social brasileira, com base em reordenamentos institucionais, definindo

as responsabilidades, hierarquias e territorialização da proteção social no país, com novas formas de atendimento, financiamento, pactuações e controle social. Com a implementação do PNAS, passou-se a proporcionar às famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza a proteção de direitos como: rendimento, autonomia, acolhida, convívio familiar e comunitário, sobrevivência a riscos circunstanciais, quando o trabalho deve ser focalizado na família.¹¹

Vale salientar que a compreensão de destinação do PNAS é a todo cidadão e/ou grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e riscos: famílias com perdas de vínculos e afetividades, desvantagens econômicas, pessoal, uso de substâncias psicoativas e lícitas, violências, situações que apresentem risco pessoal e social. Nesse rol, também se incluem a população em situação de rua, adolescentes autores de ato infracional, indígenas, quilombolas, idosos e pessoas com deficiência. Janczura (2012, p. 302) esclarece que o PNAS, visa assegurar a dignidade e a cidadania das pessoas, bem como, a conformidade e a disfuncionalidade de uma sociedade em que é necessário assegurar a proteção social, tendo em vista que esta tem encontrado entraves em legislações que caminham em direção aos propósitos neoliberais, como alternativa para a superação da crise econômica, social e política, que o mundo capitalista impõe. A Política de Assistência Social Brasileira está centrada na família e deve levar em conta a responsabilidade do Estado, sobretudo na oferta de serviços destinados à proteção social de seus cidadãos, com ações efetivas e institucionalizadas, de forma a proteger a população contra os riscos, as perdas e os danos pessoais e sociais, que afetam as condições de vida do cidadão. Essa proteção pode se dar através das políticas universais de saúde e de educação, mediante ações como a transferência de renda que permitam a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social.

¹¹ Na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 (Brasil, 2005), família é conceituada como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (PNAS, 2005, p. 41). Ressalta-se que, para a PNAS/2004 (Brasil, 2005), a família no contexto da vida social, teve seu reconhecimento a partir da Constituição Federal de 1988, pelo texto explícito no artigo 226, e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Estatuto do Idoso, entre outras legislações correlatas.

Com isso, a assistência social passa a direcionar ações por meio de serviços, programas e projetos, conforme a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS 109/09), tipificando serviços socioassistenciais que definem níveis de complexidade para as ações do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), baseados em Proteção Social Básica¹² e Proteção Social Especial de Média¹³ e Alta Complexidade¹⁴. Nesse sentido, cabe ao Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), a operacionalização das ações de proteção social básica e ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), as ações de proteção social especial.

A proteção social básica tem como objetivo prevenir situações de risco com o desenvolvimento de potencialidades e o fortalecimento de vínculos familiares. Assim, faz-se necessário entender o que é proteção social especial, que trata da atuação em situações de exclusão social, violação dos direitos dos membros da família, indivíduos em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, segurança, fome e ausência de educação.

De acordo com a Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), aprova no seu Art. 1º, a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, instituído por categorias de complexidade do Sistema Único de Assistência Social SUAS¹⁵. Os serviços socioassistenciais são executados nos CRAS, analisados como serviços da proteção básica, nos quais a coordenação territorial deve abarcar a articulação da rede socioassistencial relacionada a estes Centros de Proteção Social, auxiliando as famílias.

O CRAS é uma unidade pública da política de assistência social, sendo a porta de entrada dessa política localizada prioritariamente em áreas de maior vulnerabilidade social.

¹² Proteção Básica, a partir de 2010, todos os recursos da Assistência Social, anteriormente investidos em creches e pré-escola, serão dedicados aos serviços socioassistenciais para crianças de até seis anos, idosos e suas famílias. (BRASIL, 2009).

¹³ Média complexidade, têm estreita interface com o sistema de garantia de direitos e foco nas famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras situações de violação dos direitos. (BRASIL, 2009, p. 21)

¹⁴ Alta Complexidade que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do convívio familiar e/ou comunitário. (BRASIL, 2009, p. 21)

Assim, compete ao CRAS executar ações de proteção social básica, devendo desenvolver serviços socioassistenciais, socioeducativos e de convivência voltados às famílias consideradas em vulnerabilidade e, prioritariamente, às famílias beneficiárias do PBF.

Conforme o Ministério da Cidadania (2021), ao CRAS cabe, entre outras ações, a função de orientar a população acerca do acesso aos benefícios assistenciais, daí a importância de que os beneficiários dos programas de assistência social se inscrevam no Cadastro Único, uma vez que é por meio dessa inscrição que se pode ter acesso aos programas sociais oferecidos pelo Governo federal. A partir das intervenções realizadas pela equipe do CRAS, são buscadas melhores condições para apoiar iniciativas comunitárias, o que pode ser realizado por intervenções que possibilitem um melhor processo de comunicação entre as pessoas que necessitam de informações sobre seus direitos, possibilitando uma assistência social mais efetiva para aqueles que precisam de orientações, uma vez que o CRAS se propõe a disponibilizar serviços socioassistenciais para as famílias que se encontram em estado de vulnerabilidade e que demandam o atendimento de suas necessidades básicas, respeitando suas vivências as quais são permeadas por diferentes e contínuas expressões da questão social. (BRASIL, 2021)

A PNAS indica, além do CRAS, a criação do CREAS. Este é uma unidade pública da política de assistência social na qual são atendidas famílias e pessoas que se encontram em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Compete ao CREAS executar ações de proteção social especial de média e alta complexidade, através do serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), podendo ofertar outros serviços, como abordagem social, serviço para pessoas com deficiência, idosos e suas famílias.

¹⁵ Sistema Único de Assistência Social (Suas), presente em todo o Brasil. Seu objetivo é garantir a proteção social aos cidadãos, ou seja, apoio a indivíduos, famílias e à comunidade no enfrentamento de suas dificuldades, por meio de serviços, benefícios, programas e projetos. (GOV.BR, s.n.) www.desenvolvimentosocial.gov.br.

No contexto do SUAS e no local de atendimento a essas famílias, a depender da especificidade - CRAS, CREAS – é crucial o acompanhamento de toda a atividade desenvolvida com essas famílias beneficiárias, no sentido de acompanhar diretamente suas vulnerabilidades objetivas e subjetivas. Sobre esse véis, Sposati (2012, p.38) aponta que: “a via monetária precisa ser combinada à de serviços, de modo que o processo de proteção cumpra sua missão preventiva, fortalecendo aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento dos revezes da vida individual, familiar ou social. (PAIF, 2012, p. 6)

Para uma melhor compreensão dos serviços socioassistenciais previstos pela PNAS, passa-se a apresentar uma sistematização destes no Quadro 3:

Quadro 3- Sistematização dos Serviços Socioassistenciais

Serviços de Proteção Básica	Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade	Serviços de Proteção Social Especial de alta Complexidade
Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF);	Serviço Especializado em Abordagem Social	Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: Abrigo Institucional, Casa Lar, Casa de passagem e Residência Exclusivas;
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Serviço de Proteção Social Básica	Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e	Serviço de Acolhimento em República;

no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.	de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Especial para pessoas com deficiências, idosas e suas famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua;	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora Serviço de Proteção em Situações de calamidade Públicas de Emergências.
---	---	---

Fonte: Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais: Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009: Publicado no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009.

É importante destacar que, para que a população tenha acesso aos serviços socioassistenciais, direcionados a pessoas que estão em situação de vulnerabilidade social, se faz necessário o cadastramento no Cadastro Único para programas sociais do governo - CadÚnico¹⁶. Este Cadastro se configura como um sistema integrado onde constam todas as informações dos grupos familiares cadastrados. Essas informações são confidenciais, podendo ser utilizadas apenas para formulação e gestão de políticas públicas e para realização de estudos e pesquisas, conforme determinado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007.

A partir deste cadastro pode ser verificada a situação de cada pessoa, como identificação, escolaridade, situação de trabalho, renda e residência. Assim, os dados vão permitir a seleção e a inclusão de famílias em programas sociais de caráter público (Federal, Estadual e Municipal).

Paiva e Bartholo (2014) afirmam que o Cadastro Único tem como objetivo permitir a convergência de ações para os mais pobres, reunindo, assim, as informações acerca das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, além de diminuir a fragmentação histórica na condução das políticas sociais.

¹⁶ O Cadastro Único (CadÚnico) é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Ele foi criado pelo Governo Federal, mas é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras de forma gratuita. Disponível em: [https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal#:~:text=O%20Cadastro%20%C3%9Anico%20\(Cad%C3%9Anico\)%20%C3%A9,pelas%20prefeituras%20de%20forma%20gratuita.](https://www.gov.br/pt-br/servicos/inscrever-se-no-cadastro-unico-para-programas-sociais-do-governo-federal#:~:text=O%20Cadastro%20%C3%9Anico%20(Cad%C3%9Anico)%20%C3%A9,pelas%20prefeituras%20de%20forma%20gratuita.)

O CadÚnico 2021, tem registrados 30 milhões de famílias de baixa renda, sendo que entre estas, 14,7 milhões são beneficiárias do PBF. O Governo federal utiliza os dados do CadÚnico para conceder benefícios e serviços de programas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família.

Os dados do CadÚnico registram informações importantíssimas para os programas sociais por também possibilitarem o mapeamento das vulnerabilidades sociais e locais e, assim, realizar um melhor planejamento das estratégias que deverão ser utilizadas, bem como a seleção das famílias beneficiárias dos programas sociais geridos pelo município.

Vale destacar que diante da assimilação do projeto neoliberal pelo Estado brasileiro, e assim, a redução da função social do Estado, as desigualdades sociais e a pobreza extrema são ampliadas. A efetivação dos direitos sociais, especialmente aqueles voltados para a população em extrema pobreza, cada vez mais, são atendidos pontual e minimamente.

4. POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Segundo Prado (2019, p.72-76) o Programa Bolsa Família¹⁷, foi criado para melhorar a vida das famílias extremamente pobres do Brasil, contribuindo para a superação da pobreza, em três eixos de atuação:

- Transferência direta de renda às famílias, que permite o alívio imediato da situação de pobreza;
- Ampliação do acesso a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, por meio das condicionalidades, contribuindo para que as famílias rompam o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza;
- Coordenação com outras ações e com outros programas dos governos, nas suas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias para que superem a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Dessa forma, entende-se que o mesmo se constitui em um programa tático de redução à fome, à pobreza e às desigualdades, por meio da transferência de um benefício a partir do cumprimento das suas condicionalidades.¹⁸

Para enfrentar o problema da pobreza, conforme dados do site Brasil sem Miséria, o “Plano Sem Miséria¹⁹” ao dialogar sobre o PBF o faz em dois momentos. No primeiro, o programa pretende amenizar os problemas urgentes da pobreza, como a fome; no segundo momento, o objetivo é o combate da pobreza, induzindo à melhoria da educação e da saúde de seus beneficiários por meio das condicionalidades, ou seja, pelos compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias com crianças matriculadas nas escolas públicas nas áreas da educação e da saúde, para, assim, permanecerem a receber o benefício e, futuramente, seus filhos terem condições de entrar no mercado de trabalho.

¹⁷ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2013).

¹⁸ O descumprimento das condicionalidades é previsto na Portaria GM/MDS n. 321 de 29 de setembro de 2008, que determina na ocorrência do primeiro descumprimento, que a família receberá uma advertência por escrito, lembrando dos compromissos com o Programa e da vinculação do cumprimento das condicionalidades com o recebimento do benefício (SILVA e GUILHON, 2014).

¹⁹ O site do Plano: “Brasil Sem Miséria”, página de apresentação. Disponível em: <https://www.brasilsem miseria.gov.br/apresentação>. Acesso em 13/10/2021.
Disponível em: https://issuu.com/sagi_mds/docs/2_transferencia_de_renda. Acesso em 13 de janeiro de 2019).

No caso do Bolsa Família, o benefício repassado poderá permitir, também, alcançar tanto a autonomia como a cidadania, pois o beneficiário passa a entender que este é um direito. A transferência de renda do Bolsa Família proporciona uma redução da pobreza, mas o objetivo do programa é que os beneficiários consigam superar a condição de vulnerabilidade em que se encontram.

Corrobora-se, portanto, com Rego e Pinzani (2014, p. 249) quando estes afirmam que: “[...] Programa o Bolsa Família (PBF) é, portanto, um grande pontapé para a cidadania e para uma vida melhor. Não se trata de um ato de caridade, mas sim de um direito que deve ser garantido aos cidadãos”.

Segundo Nelson Coutinho, (2020) não existe plena cidadania sem democracia, portanto, para existir a cidadania se faz necessária uma articulação da mesma com a democracia. Conceituada pelo autor como participação ativa dos cidadãos no governo e no controle da vida social.

Dessa forma, para Nelson Coutinho a melhor definição que cabe a cidadania é:

[...] a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO 2020 P.188)

O autor segue versando que a cidadania não é algo dada aos indivíduos de uma vez, para sempre, não é algo que vem de cima para baixo, mais sim uma conquista das lutas travadas continuamente que na maioria das vezes nas classes sociais que vivem nas situações de vulnerabilidade social o que reverbera num processo histórico e de longa duração.

Não há como negar que, no Brasil, a cidadania é marcada por avanços e retrocessos no que tange a garantia de direitos . E por compreender esse processo que a autora dessa pesquisa se refere ao conceito de cidadania Marshalliano.

T.H. Marshall (1969, p.63-64), partilhando sobre o entendimento de classes sociais, afirma que o mesmo perpassa por um tripé : os direitos civis, direitos políticos e os direitos sociais. Os direitos civis referem-se aos direitos necessários à liberdade individual – liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça. Os direitos políticos compreendem o direito de participar no exercício do poder, como membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo. Já os direitos sociais versa ao mínimo de bem-estar econômico e

segurança, bem como ao direito de participar, por completo, da herança social, ou seja a garantia de direitos às classes sociais, assegurando o suprimento das necessidades humanas básicas para todos os cidadãos. Aqui o autor afirma que a cidadania perpassa pelo tripé na garantia dos direitos civis, políticos e sociais.” (MARSHALL, 1967, p. 63). Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) O Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, identificadas no Cadastro Único para programas sociais do governo federal.

As ações governamentais, então minimizadas, intensificaram a parceria com organismos da sociedade civil em diversas áreas, por exemplo, no sistema nacional de saúde, por meio da criação de medidas as quais, segundo Draibe (2003), podem ser incluídas em seis eixos:

Financiamento, sistema de transferências e subsídios monetários: diversificação/ampliação das fontes (criação de CPMF, em 1996); redistribuição de recursos em benefício da atenção básica; introdução do *per capita* individual entre os parâmetros de transferência intergovernamental; vinculação dos recursos para a saúde (PEC, 2000); transferência monetária às famílias com risco nutricional (Bolsa-Alimentação, em 2001). Autonomização e descentralização da gestão e do gasto: redefinição das modalidades de descentralização e enquadramento dos municípios (NOB 96). Diversificação do modelo de assistência e focalização das ações básicas à população carente: Programa Saúde da Família – Agentes Comunitários de Saúde; Piso de Assistência Básica. Programas prioritários: Combate à Mortalidade Infantil e Saúde da Mulher. Reorganização do aparato regulatório do Estado. Modernização dos sistemas de regulação e controles (agências nacionais) (DRAIBE, 2003, p. 8).

A partir dessas iniciativas voltadas para a minimização das situações vivenciadas por famílias que vivem em condições de pobreza, são criadas novas leis e políticas públicas que visam assegurar melhores condições de superação de dificuldades decorrentes da redução das ações do Estado no que tange ao enfrentamento da pobreza. Dentre a redução dessa função destaca-se aqui programas focalizados na minimização das sequelas geradas pela questão social,

dentre eles passamos a destacar os programas de transferência de renda conforme se pode observar no capítulo seguinte.

O debate sobre programa de transferência de renda no Brasil só passou a ser discutido oficialmente, a partir de sua apresentação no Congresso Nacional, com o Senador Eduardo Suplicy, no ano de 1991 por meio do Projeto de Lei nº. 80, que foi aprovado em dezembro do mesmo ano; este indicava a implantação do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). Tal programa visava complementar a renda dos indivíduos maiores de 25 anos, que tivessem rendimentos menores que um determinado patamar de renda. (RUSCHEL; JURUMENHA; DUTRA, 2015).

Segundo Silva (2006), a trajetória dos programas de transferência de renda no Brasil pode ser analisada por cinco momentos fundamentais, sendo o primeiro instaurado com a Lei Nº 80, em 1991. A primeira versão apresentada ao Senado Federal tinha a finalidade de garantir a todos os cidadãos brasileiros com mais de 25 anos, uma renda pré-determinada às famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* mensal de R\$ 60,00 a 120,00 e extrema pobreza, com renda *per capita* mensal de até R\$ R\$ 60,00. Essas famílias seriam beneficiadas sob a forma de imposto de renda negativo, pois faziam parte da camada da população com renda bruta inferior a 2,5 salários mínimos efetivos na época.

Segundo Suplicy (2002, p. 123), “O imposto de renda negativo seria correspondente a 50% da diferença entre aquele com patamar de renda por pessoa, caso estivesse trabalhando, e 30% no caso das pessoas com rendimento nulo”.

Segundo Rocha (2011), os “novos” programas de transferência de renda federais, e aqui encontra-se o PBF, tiveram como ponto de partida a criação do programa proposto pelo Partido dos Trabalhadores (PT), nas eleições de 1989. Segundo Rocha (2011), essa proposta tinha como objetivo principal:

Atenuar a insuficiência de renda presente para as famílias assistidas, melhorando de imediato o seu nível de consumo privado e de bem-estar, ao mesmo tempo em que atacava as raízes da pobreza e da desigualdade ao incentivar a escolarização de crianças oriundas de famílias de baixa renda (...) o objetivo também era atuar sobre as causas estruturais da pobreza de forma a reduzi-la no futuro (ROCHA, 2011, p. 116).

A transferência monetária à família ou indivíduos, na maioria dos programas, são associada às exigências de contrapartida no campo da educação, da saúde e do trabalho.

Segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004), no Brasil, existem dois modelos de interesse político-ideológicos que orientam as ações do programa de transferência de renda, são eles:

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

Nessa perspectiva, em 1975, é criado o primeiro programa de transferência de renda no Brasil, sendo esse vinculado ao Imposto de Renda Negativo (IRN), preconizando a transferência de renda aos trabalhadores que não possuíam renda a um determinado patamar fixado, tendo em vista a redução da pobreza (RUSCHEL; JURUMENHA; DUTRA, 2015).

No ano de 1995, no governo de Fernando Henrique, iniciaram-se novas mudanças nas políticas sociais do Brasil. Se faz necessário esclarecer o período anterior a este, quando o país era administrado por Fernando Collor de Mello (1990-1992) e em seguida, por Itamar Franco; os benefícios prevaleciam e, na maioria das vezes de caráter assistencialista, filantrópico e ocasional. Os mesmos contavam com a mediação do poder público local, estado e município, nas doações de cestas básicas, entrega de leite, distribuição de água nas regiões onde a seca predominava. Percebeu-se, então, a necessidade de se criar uma rede de proteção social, a fim de reduzir a pobreza, estabelecendo, dessa maneira, estratégias públicas de transferências diretas de renda aos cidadãos.

O segundo momento trata da proposta de transferência monetária que abrangesse as famílias que possuíam crianças com idade de 5 a 16 anos, desde que estas crianças estivessem matriculadas de maneira regular em escolas públicas. O terceiro momento é caracterizado pelo debate intensificado das primeiras experiências municipais do programa em questão. O quarto momento diz respeito à criação de programas de transferência de renda como os programas Benefício de Prestação

Continuada (1993)²⁰, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996),²¹ Bolsa Alimentação²² (1999) Bolsa Escola²³ (2001), Vale Gás²⁴ (2001) e o Programa Bolsa Renda (2002). (SILVA, 2006).

Já o quinto e último momento é destacado pela instituição do Programa Fome Zero, em 2003, com o Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, criado pela Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003, convertida em lei em 9 de janeiro de 2004, pela Lei Federal n. 10.836. (SILVA, 2006).

A motivação da unificação dos quatro programas do governo federal em um único teve como objetivo a melhoria na gestão, além de economia de aproximadamente R\$ 450 milhões de reais por ano com a união dos mesmos.

Os programas que foram unificados com a implantação do Programa Bolsa Família foram: Bolsa-escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001) – Governo Fernando Henrique Cardoso); Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001 - Governo Fernando Henrique Cardoso); Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 - Governo Fernando Henrique Cardoso); Fome Zero (Lei nº 10.836, de 13 de junho de 2003 – Governo Luiz Inácio Lula da Silva); Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003 – presidente Luiz Inácio Lula da Silva).

Destarte, entende-se que os programas de transferência de renda têm uma função primordial no cenário de redemocratização do país, visto que estes programas desempenham intervenções sociais, objetivando não só minimizar os problemas decorrentes do fenômeno da pobreza extrema, como também atenuar as desigualdades econômicas e sociais.

²⁰ BPC é um benefício da Política de Assistência Social, individual, não vitalício e que garante o pagamento mensal de um salário mínimo à pessoa idosa, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprovem não possuir meios para prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. (BRASIL, 2018)

²¹ O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) é uma iniciativa que visa proteger crianças e adolescentes, menores de 16 anos, contra qualquer forma de trabalho, garantindo que frequentem a escola e atividades socioeducativas. (SÃO PAULO, 2020)

²² O Programa Bolsa-Alimentação consiste na promoção de melhores condições de saúde e nutrição de gestantes, mães que amamentam seus filhos e crianças até seis anos, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou que possuam renda mensal de até meio salário mínimo per capita. (BRASIL, 2002)

²³ O programa Bolsa Escola é um programa de transferência de recursos para a manutenção das crianças nas escolas. (KERDINA, s. d.)

²⁴ Vale Gás Objetivo de atender os beneficiários da Rede de Proteção Social, que atuava em conjunto como o Bolsa Escola, do **Ministério da Educação** e o Bolsa Alimentação, do **Ministério da Saúde**. (KERDINA, s. d.)

A presente tese debruçou-se a partir do quarto momento da implementação dos programas de transferência de renda no Brasil já mencionados acima, corroborando com a fala de (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004).

A partir de então os Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque tendo como expectativa romper o círculo da pobreza transgeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2004, p. 48).

Vale destacar que o PBF abrange os programas de transferência de renda como Bolsa Alimentação (2001), Bolsa Escola (2002) e o Auxílio Gás (2002), no intuito de atender às famílias em situação de grande vulnerabilidade, reduzindo, assim, a situação de miséria em que se encontravam as pessoas que faziam parte desses núcleos familiares. Acredita-se que esse debate deve se desenvolver simultaneamente à análise sobre do modo como o PBF está introduzido no sistema de proteção social básica no Brasil, o que se expõe no decurso das intervenções do Estado, bem como de que maneira este programa pode assegurar os direitos sociais e a cidadania para essas famílias.

Para maiores esclarecimentos o quadro 4 apresenta um panorama geral de alguns programas de transferência de renda implantados a partir do ano de 1996, apresentando assim, um panorama geral de alguns programas de transferência de renda:

Quadro 4 - Programas de Transferência de renda

ANO	PRESIDENTE	PROGRAMA	FINALIDADE	NORMATIVA	VIGÊNCIA
1996	Fernando Henrique Cardoso	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).	Primeiro projeto brasileiro, ao nível federal, centrado em uma transferência monetária às famílias carentes, visando eliminar o trabalho de crianças e estimular a sua inserção na escola. O Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil passou a articular, junto com os municípios, um conjunto de ações de promoção às famílias enquadradas no PETI, com crianças e adolescentes até 16 anos. Por meio de Portaria-MPAS nº 2917/2000, foi criado legalmente o PETI.	Portaria-MPAS nº 2917/2000.	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022

1996	Fernando Henrique Cardoso	Programa Benefício de Prestação Continuada – BPC, criado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).	Repasse de um salário mínimo mensal, dirigido às pessoas idosas e às portadoras de deficiência física ou psíquica que não tenham condições de sobrevivência e que atendam a determinados limites de idade e situação de invalidez em caráter continuado.	Altera (LOAS) a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 LEI Nº 14.176, DE 22 DE JUNHO DE 2021	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
1997	Fernando Henrique Cardoso	Início da estrutura do Programa Bolsa Escola, pelo Ministério da Educação	Estimular as famílias que viviam em situação de pobreza ou de extrema pobreza a matricularem seus filhos na rede escolar. A partir de 1999, o programa inicia seu funcionamento a partir dos municípios, concebendo as transferências financeiras e convertidas em lei a partir de 2001.	n.º 16.270/1995, depois se transformou em Lei 10219/2001	Juntou-se ao PBF em 2003
1998	Fernando Henrique Cardoso	Institucionalização do Programa de Garantia de Renda Mínima).	Possibilitando o repasse de apoio financeiro da União aos municípios que operassem programas de renda mínima associado a ações socioeducativas em seus territórios.	Lei 9533/1997, regulamentada pelo Decreto 2609/1998).	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
2000	Fernando Henrique Cardoso	o Programa Auxílio-Gás	Motivado pela retirada do subsídio aos derivados do petróleo, buscava auxiliar o orçamento doméstico das famílias que já estavam sendo atendidas nos demais programas de transferência de renda.	Leis nºs 10.336, de 19 de dezembro de 2001, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010 alterada para <u>Lei nº 14.237 de 19/11/2021</u>	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
2001	Fernando Henrique Cardoso	O Programa Bolsa Alimentação	Inicialmente executado pelo Ministério da Saúde, estabelecia a complementação da renda de mães gestantes,	MEDIDA PROVISÓRIA nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001.	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
			amamentando filhos e crianças com idade entre 6 meses a seis anos e onze meses, com riscos nutricionais.		
2001 / 2002	Fernando Henrique Cardoso	O Programa Bolsa Renda	Foi o mais emblemático programa na modernização das políticas sociais no Brasil. Durante a seca de 2001, no lugar de criar as famosas “frentes de trabalho”, o governo atuou por meio da transferência direta de renda monetária às famílias.	MP nº 2.203/2001, regulamentado pela Lei 10.458/ 2002)	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
Julho/ 2002	Fernando Henrique Cardoso	Cartão do Cidadão	Permitir às pessoas beneficiárias receberem seu auxílio financeiro diretamente da Caixa Econômica Federal. Representou o golpe da morte na política social clientelista do Brasil		
09 de janeiro 2004	Luiz Inácio Lula da Silva	Programa Bolsa Família - Lei 10.836/2004, de unificação de quatro programas: Bolsa Escola,	Implantar, definitivamente, o Cadastro Único dos programas sociais do governo federal. Reduzir o paralelismo de programas e recursos	Lei 10.836/2004, unificação de quatro programas: Bolsa Escola, Bolsa Família, Auxílio Gás e as	Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de

		Bolsa Família, Auxílio Gás e as transferências do PETI.	destinados à população em situação de pobreza	transferências do PETI.	2021.
1 de janeiro de 2011	Dilma Rousseff	Programa Brasil sem Miséria (BSM)	Objetivo a garantia de renda; acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.; retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas que vivem com menos de R\$ 70 por mês; Aumentar de três para cinco do limite de benefícios de famílias com filhos que integram o Bolsa Família; Incluir 1,3 milhão de crianças e adolescentes no programa de transferência de renda; Localizar os possíveis beneficiários do Bolsa Família que não estejam cadastrados.	o Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011 Projeto de Lei 12.512 em 14 de outubro de 2011.	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022 Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
		Programa Bolsa Verde			
			Estimular a proteção ao meio ambiente através do pagamento de R\$ 300 a cada trimestre para famílias pobres que promovam ações de conservação ambiental no local onde vivem ou trabalham.		
12 de maio de 2016	Michel Temer	Plano Progredir	criar uma porta de saída para beneficiários do Bolsa Família; oferecendo 1 milhão de vagas em cursos de capacitação, aulas de educação financeira e assessoria técnica a autônomos.	Decreto nº 9.160 de 26 de setembro de 2017	Ainda Vigente em 10 de dezembro de 2022
1 de janeiro de 2019	Jair Messias Bolsonaro	Auxílio Emergencial	benefício financeiro destinado a trabalhadores(as) informais, Microempreendedores Individuais (MEI), autônomos(as) e desempregados(as) e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus	Medida Provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021.	Vigente até 31 de dezembro de 2022

Os anos de 1993 até o ano de 2004 foram anos importantes para mudanças e desenvolvimento dos programas de transferência de renda no Brasil. No ano de 2004, particularmente, a grande mudança decorreu da unificação de quatro programas de transferência de renda. Esta unificação resultou no Programa Bolsa Família, sendo esse, o maior programa de transferência de renda do país.

Ressalta-se que somente a partir do ano de 2001, o Governo Federal criou a Rede de Proteção Social voltado para a inclusão nos programas sociais de famílias que vivam em situação de vulnerabilidade social, em que os mínimos sociais necessários não lhes eram assegurados. Compreende-se, assim, o importante papel desempenhado pelos programas de transferência de renda, visto que estes programas são apontados como o núcleo que liga famílias beneficiárias à Rede de Proteção Social.

Ao finalizar o ano de 2002, aproximadamente 6,5 milhões de famílias eram beneficiárias dos programas de transferência de renda nos governos de Fernando Henrique Cardoso. Nesse mesmo governo aproximadamente 6,5 milhões de trabalhadores da zona rural também foram contemplados com o direito a um benefício previdenciário integral no valor de um salário mínimo, à época, denominado FUNRURAL²⁵,

Foi no governo de FHC, ainda, que aproximadamente 1,5 de pessoas idosas ou com deficiência também tiveram o direito de receber seus proventos continuados de um salário mínimo – Benefício de Proteção Continuada - BPC²⁶.

Vale ressaltar que os programas de transferência de renda implementados no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso foram unificados e as famílias em situação de pobreza não perderam seus benefícios.

Evidentemente houve uma mudança no governo, porém os programas sociais não foram anulados ou retirados, ou que outros programas não surgiram. Contudo, o foco dessa pesquisa é o Programa Bolsa Família.

Entre os anos de 2003 e 2011 do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, buscou proporcionar um amplo processo de reforma social o qual foi implementado no seu governo com o objetivo de realizar a redemocratização do país. Dessa forma, importantes mudanças e desenvolvimentos ocorrem, porém aqui a autora irá focalizar o Programa Bolsa Família, as quais reverberou em diversos efeitos socioeconômicos com foco na redução da pobreza no Brasil durante sua continuidade. Aqui pode-se citar o seu acesso aos direitos sociais para essas famílias, os quais são assegurados pela Constituição Federal, como o direito a saúde e a educação, a partir da condicionalidade do programa.

Um grande marco temporal no governo do ex-presidente Lula, foi a publicação da Norma Operacional Básica, a qual definia as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, em julho de 2005, que regulamentaria no País a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema de serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada e articulada com iniciativas da sociedade civil.

Segundo Rosana Freitas (2007) o ex-presidente Lula, apresenta em seu *plano de Governo 2007-2010* (p.28), entre outras ações:

o compromisso de "Manter o Programa Bolsa Família, primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao poder aquisitivo dos benefícios transferidos", bem como consolidar o SUAS, expandindo territorialmente a presença do Estado junto às famílias em situação vulnerável, por meio da rede de Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), articulada aos outros sistemas públicos. (FREITAS, 2007, p. 65-74)

Bem como consta no Plano de Governo 2007-2010: “o nome do meu segundo mandato será desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade”. Com relação ao crescimento socioeconômico, corrobora-se com Castro, Mostafa e Herculano (2011, p.11-12) de que não há como negar que o PBF possibilitou mudanças positivas para as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. Fato que pode ser evidenciado a partir dos dados de 2006 apresentados por meio de uma matriz de contabilidade social.

Tal investigação demonstra que ao realizar um acréscimo no valor do PBF de 1% do PIB foi possível propiciar um crescimento de 1,44% no produto. Um aumento de 1% do PIB no valor do Bolsa Família ocasionou uma expansão de 2,25% na renda das famílias. A presente matriz de contabilidade social relata também que houve um retorno de 56% do valor gasto com políticas sociais ao governo a partir do aumento na sua receita de arrecadação.

Conforme Maria Hermínia Tavares de Almeida (2004, p.5) o PBF foi o primeiro projeto a enfrentar a pobreza como um fenômeno oriundo de uma dinâmica socioeconômica de modo a focalizar nas camadas mais pobres da população

brasileira, visando aliviar imediatamente o orçamento das famílias, bem como induzir o acesso destas famílias à educação e à saúde.

Campello e Neri (2013, p.202-204), no seu livro “Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, mostra que no ano de 2009, a partir da análise da matriz de contabilidade social construída houve um crescimento no PIB de R\$ 1,78, proporcionando as famílias de em situação de pobreza ou extrema pobreza um consumo diário de R\$ 2,40 e assim um consumo final de R\$ 1,98 quando o PBF recebeu incremento de R\$ 1,00.

Os autores seguem afirmando que:

Os efeitos multiplicadores são maiores quanto mais focalizadas são as transferências nos mais pobres, porque estas famílias possuem maior propensão marginal a consumir, mesmo que se considere que uma parcela importante do seu consumo independe da renda. Por construção, a poupança das famílias sai do fluxo circular da renda e não tem efeitos multiplicadores sobre a atividade econômica. De todo modo, a magnitude do efeito do PBF chama a atenção, principalmente quando este é comparado a outras transferências focalizadas, como o BPC.(CAMPELLO E NERI, 2013, p. 202)

No decorrer do governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, constatou-se que houve uma queda com relação ao número de famílias beneficiárias do PBF em situação de extrema pobreza e pobreza no País. Essa situação perdurou-se entre os anos de 2007 e 2010, ou seja, durante o segundo governo de Lula. De acordo como o IBGE, consolidados pela PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, em 2007, 4,5% da população brasileira estava em situação de extrema pobreza. Já em 2011, o percentual atingiu 3,7% da população brasileira. Com relação ao percentual de pessoas em situação de pobreza era de 12,6%. Em 2011, o percentual caiu para 8,4%.

Houve também um declínio no Índice de Gini nesse marco temporal, de acordo com os micros dados do IBGE consolidados pelo IPEADATA. Em 2007, o Índice de Gini brasileiro era de 0,556. Em 2011, o índice era de 0,531. Ainda sobre o índice de Gini, um acréscimo de 1% do PIB no valor do PBF gerou uma diminuição de 2,15% no Índice de Gini (CASTRO, MOSTAFA & HERCULANO, 2011, p. 14).

Uma situação que merece destaque é que o PBF pelo fato de ser uma política social com condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias beneficiárias, o mesmo repercute e potencializa os resultados na área da educação. De acordo com os micro dados do IBGE consolidados pelo IPEADATA, em 2007, 3,14% da população entre 10 e 14 anos era analfabeta. Em 2011, houve uma diminuição, onde o percentual era de 1,89%. Com relação aos jovens na faixa etária entre 15 e 17 anos, em 2007, 1,7% da população brasileira era analfabeta. Já no ano de 2011, a porcentagem caiu para 1,2%. Com isso, é possível compreender que a frequência escolar dos alunos apresentou uma grande mudança nos níveis de ensino. Ou seja, na educação infantil

e primeiro ano de escolarização, crianças de 5 a 6 anos, a frequência escolar subiu de 85,97%, em 2007, para 91,07%, em 2011. No ensino fundamental I e II, crianças entre 7 a 14 anos, a frequência escolar subiu de 97,56%, em 2007, para 98,51%, em 2011.

Em 2011 foi criado, durante a gestão da então presidente eleita Dilma Rousseff, o Plano Brasil Sem Miséria²⁷ (BSM). Este procurou articular o PBF junto aos outros eixos de integração social - transferência de renda, garantia de acesso a serviços públicos e inclusão produtiva -, incluindo a discussão da integralidade social na Agenda federal (BICHIR, 2020).

Segundo Campello (2014), a maior mudança foi em 2012, quando o benefício com valor variável levava em conta a severidade da pobreza: R\$ 70,00 por pessoa. Inicialmente, foi criado para beneficiar famílias com crianças e adolescentes, sendo estendido às famílias beneficiárias do PBF que se encontravam em extrema pobreza. O BSM, segundo Campello (2014, p. 14) incluiu famílias, “transferindo renda, promovendo inserção produtiva, ampliando e melhorando o acesso a serviços”. Esse programa tirou 22 milhões de brasileiros da extrema pobreza.

Para Tavares (2019), o BSM ratifica a necessidade de possibilitar melhores condições no acesso aos direitos relacionados à educação e à saúde, com base no reconhecimento da característica multidimensional da pobreza. Desse modo, o BSM incluía famílias em situação de extrema pobreza e que não estivessem cadastradas no CadÚnico.

Em dezembro de 2016, no então governo do presidente Michel Temer, o Brasil sofre um verdadeiro retrocesso social, com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC -55), também conhecida como a PEC do teto do congelamento dos gastos públicos por 20 anos, repassando apenas o percentual da inflação. Sobretudo nos direitos sociais - educação e saúde -, a partir dos seguintes percentuais: 18% de impostos para a educação e de 15% para a saúde. Podendo a partir do ano de 2018 ser reajustado esses percentuais pela inflação do ano anterior.

Entre os anos de 2019 e 2020, período do atual presidente da República Jair Messias Bolsonaro, houve um desmonte no Programa Bolsa Família, substituído por um auxílio emergencial - Lei nº 13.982, de 2020, para o enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID-19) que devastou o país. Depois passa a ser chamado de Auxílio Brasil, sem a garantia de sua continuidade as pessoas que vivem na linha da pobreza ou extrema pobreza. Contudo, essa discussão foge do foco da minha pesquisa. Assim sendo, os interessados sobre essa discussão podem se debruçar sobre os autores CARDOSO, Bruno Baranda (A implementação do Auxílio Emergencial com medida excepcional de proteção social); ou do Ministro BENTO,

Ronaldo no site do IPEA , ao afirmar que o Auxílio Brasil vem com uma mudança de conceito em termos de proteção social. Que se trata de uma assistência social voltada à autonomia das famílias”. (IPEA 2022, p. 11).

Desta forma entende-se que os programas de transferência de renda têm uma função primordial no cenário de redemocratização do país, visto que estes programas desempenham intervenções sociais, objetivando não só minimizar os problemas decorrentes do fenômeno da pobreza extrema, como também atenuar as desigualdades econômicas e sociais.

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS o Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda que atende famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, identificadas no Cadastro Único para programas sociais do governo federal. Como apontado na já referida dissertação de Mestrado (PRADO 2019, p.72-76) o Programa Bolsa Família (BRASIL, 2013), foi criado para melhorar a vida das famílias extremamente pobres do Brasil, contribuindo para a superação da pobreza, em seus três eixos de atuação.

Dessa forma, o Ministério do Desenvolvimento Social em consonância com a Lei nº 10.836/2004, art. 2º, explicita os benefícios financeiros do programa PBF, destinados às famílias beneficiárias, a partir do cumprimento das condicionalidades exigidas e quem tem o direito de ser beneficiário. São quatro os tipos de benefícios, conforme preconiza o Art. 2º. Assim, constituem benefícios financeiros do programa, observados no disposto em regulamento:

- I – o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;
- II – o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrízes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família;
- III – o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família.
- IV – o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Lei no 12.817, de 2013) a) tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e (Redação dada pela Lei no 12.817, de 2013); b) apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (BRASIL, 2017, p. 55).

O debate em relação ao cumprimento das condicionalidades do PBF tem ocasionado ampla discussão de acordo com o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades (MDS, 2010):

As condicionalidades do Programa Bolsa Família foram formuladas como um mecanismo para reforçar o exercício, pelos brasileiros mais pobres, de direitos básicos como o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social, contribuindo para romper o ciclo intergeracional da pobreza. O pressuposto é o de que filhos que têm acesso a melhores condições de saúde, educação e convivência familiar e comunitária do que seus pais tiveram, têm também aumentadas suas oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de terem uma vida melhor que a de seus pais são ampliadas. O principal objetivo das condicionalidades é, portanto, a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais dos beneficiários por meio do acesso aos serviços básicos (BRASIL, 2010, p.09).

Consoante ao artigo 27, do Decreto 5.209/2004, define-se condicionalidade como a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que possibilitem um maior desenvolvimento nas condições de vida na concepção da inclusão social (BRASIL, 2004, P.14). Nesse sentido, Cunha (2009, p. 339) ressalta que:

Condicionalidades devem ser entendidas como um contrato entre famílias e o poder público. Ao mesmo tempo em que devem ser cumpridas pelo núcleo familiar para que este possa receber o benefício mensal, o reforço no cumprimento das condicionalidades nas áreas de saúde e educação amplia o acesso aos direitos sociais básicos para as famílias que recebem o benefício financeiro.

Trata-se, por tanto, de um compromisso que a família beneficiária deve cumprir em relação às condicionalidades determinadas pelo Governo Federal para ser beneficiária do programa e a partir daí, ter direito a possibilidades de acesso ao benefício da transferência de renda, sendo uma família com condições de ser beneficiária do programa, bem como lograr de pleno bem-estar social.

As contrapartidas para o recebimento do benefício do PBF são as seguintes: exame pré-natal; acompanhamento nutricional e acompanhamento de saúde para as crianças menores de sete anos e de mulheres até a idade de 44 anos; frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular para crianças e adolescentes de seis a quinze anos e de 75% para os adolescentes de dezesseis e dezessete anos; acompanhamento da frequência mínima de 85% das crianças até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2014, p.1).

Vale ressaltar que se por alguma circunstância as famílias beneficiárias do PBF descumpram as determinações do programa, elas sofrerão sucessivas sanções com relação ao recebimento do benefício de transferência de renda, os quais se encontram em conformidade com a Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012, a qual estas famílias ficaram sujeitas às seguintes sanções:

- I - Advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- II - Bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- III - suspensão do benefício por dois meses a partir do terceiro registro de descumprimento, e, reiteradamente, a partir da ocorrência de novos efeitos no benefício por descumprimento;
- IV - Cancelamento do benefício, somente após registro no Sistema de Condicionalidades – Sicon de que a família foi inserida em serviço socioassistencial de acompanhamento familiar do município e, cumulativamente: a) permaneça em situação de suspensão durante 12 meses, contados a partir da data de coexistência do acompanhamento familiar e da fase de suspensão; b) se, após 12 meses, apresentou novo descumprimento com efeito no benefício nas repercussões posteriores, respeitando os 6 meses para reinício dos efeitos gradativos (BRASIL, 2012, p.1).

Segundo artigo nº 9 da portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008, em caso de inexistência de oferta, ou em caso de força maior, como problemas decorrentes de saúde ou de ordem social, não será considerado descumprimento das condicionalidades, mas para isso será necessário que o ente competente registre a informação.

Cabe o encaminhamento das famílias às redes de assistência social, a fim de que elas possam superar a vulnerabilidade e voltar a cumprir seus compromissos em relação às condicionalidades.

Desse modo, entende-se que às condicionalidades estão relacionadas a critérios que devem ser considerados na análise de situações que não se encontram dentro do estabelecido pelo Governo Federal quanto a esses requisitos de permanência no projeto, ou seja, para que as famílias sejam reconhecidas como aptas a serem beneficiárias, a fim de que se possa avaliar criteriosamente o que pode ter causado a ruptura da condicionalidade, pois, poder-se-á, assim, promover o respeito ao que é exigido. Em seguida será discutida a condicionalidade da educação.

4.1. AS CONDICIONALIDADES EM RELAÇÃO A EDUCAÇÃO

Assim sendo, o PBF proporcionou grandes impactos na educação, sobretudo pelas exigências para manter-se no programa, que estão vinculadas a área da saúde, educação e assistência social: (i) frequentar os postos de saúde, no caso das mulheres, regularmente; (ii) os pais devem manter os filhos devidamente matriculados na escola, e com frequência mínima estipulada pelo programa; e (iii) as crianças e jovens em situações de risco devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e obter a frequência mínima estipulado pelo programa. █

A Carta Magna brasileira dispõe nos seus artigos 205 e 206 que:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - [...]

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; [...]
(BRASIL, 1988, p. 1)

Como já foi mencionado, o Programa Bolsa Família (PBF) é um programa federal voltado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, onde ocorre a transferência direta de renda para estas famílias. O programa foi criado e sancionado pelo ex-presidente, e futuro, Lula, em 2004 pela Lei 10.836/04, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2004), e vigorou até 29 de Dezembro de 2021, data em que o presidente Jair Messias Bolsonaro sancionou a Lei n.º 14.284, que criou oficialmente o Programa Auxílio Brasil (BRASIL, 2021). O PBF, na época que foi instaurado, unificou programas da mesma natureza já existentes, como o Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação, o Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cadastro Único do Governo Federal:

O Programa de que trata o *caput* tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastro Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001. (BRASIL, 2004, p.1)

As condicionalidades em relação à educação baseiam-se em faixas etárias segundo o Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do MDS (2020), no seu capítulo 1º:

1.1º - na área de educação:

a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, deve estar devidamente matriculado numa escola e ter frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para

os adolescentes de 16 (dezesesseis) e 17 (dezessete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; Para a nossa pesquisa, estudaremos o item “a” dessa condicionalidade (BRASIL, 2008, p.8).

Craveiro e Ximenes (2013) esclarecem que a condicionalidade quando relacionada à educação, a qual tem como propósito fundamental:

Apoiar a inclusão, permanência e progressão escolar de crianças de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A condicionalidade de educação representa, portanto, um farol de alerta, um ponto de monitoramento para a gestão pública, para se equalizar em uma linha positiva as trajetórias escolares de todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição socioeconômica (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p.115).

As escolas do ensino fundamental I são acompanhadas pelo Sistema Presença²⁸ do Governo Federal, para o cumprimento dessa condicionalidade do PBF, sendo esta uma estratégia que acompanha e monitora a frequência dos alunos na escola, a fim de cumprir o estabelecido pela lei 13.005/2014, cuja meta 2, preconiza a universalização da educação básica, principalmente de crianças, adolescentes e jovens em situação de pobreza e de pobreza extrema no Brasil.

De acordo com a normativa, as escolas devem encaminhar mensalmente a frequência dos alunos no referido programa através dos dados que foram registrados pela professora da turma, para assim, poder ser produzidos e sistematizados, e dessa maneira, os gestores públicos terem conhecimento da real situação de cada aluno matriculado em consonância com os entes federados, bimestralmente.

Tais políticas apontaram indicativos de resultados de melhoria da qualidade no acesso, permanência e sucesso escolar dessa população que vive em situação de vulnerabilidade social. (BRASIL, 2008).

Diante do não cumprimento dessa condicionalidade, é indispensável que as famílias e/ou os responsáveis por essa criança informem à escola os motivos que levaram a tal situação, já que:

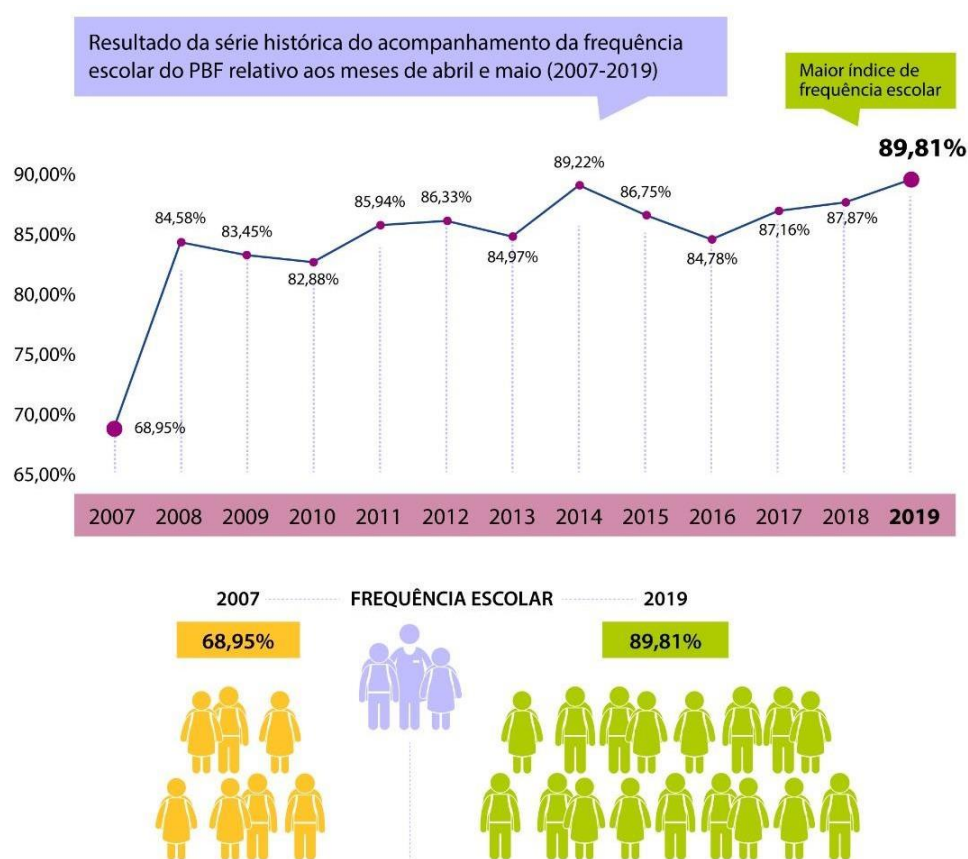
No caso de descumprimento (não frequência ou baixa frequência), é necessário registrar o motivo indicativo, para que ações complementares sejam planejadas com a finalidade de enfrentamento e superação destes motivos, com vistas à melhoria da qualidade da educação das populações

²⁸ O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Programa Bolsa Família (Sistema Presença) foi desenvolvido em uma plataforma Web, a fim de permitir o acesso ao Sistema em todas as regiões do País. Para isso, é necessário possuir uma conexão local com a Internet. (BRASIL, 2018).

em situação de risco e de vulnerabilidade social. Estes registros são efetivados diretamente pelas unidades escolares (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p.113).

Observando a fotografia do gráfico abaixo, para o cumprimento da condicionalidade da educação, fatos que contribuem diretamente para se pensar e implementar políticas públicas voltadas para a educação.

Figura 4: Resultado do Acompanhamento da Frequência Escolar do PBF (2007 a 2019)



Fonte: MEC (2019) <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/frequencia-escolar>

Fica evidente então a grande importância da condicionalidade da educação exigida do PBF, pois, em tese, estas têm potencializado a redução da taxa de evasão, abandono escolar e da infrequência. Dessa forma, atingir o enfrentamento dos condicionantes da vulnerabilidade social, já que, conforme a Portaria Interministerial nº 3789, de 17 de novembro de 2004, vale salientar o valor da Escola e do PBF, pois:

[...] a escola é um espaço de construção de conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes e que o baixo índice de frequência escolar é um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas de proteção à família (BRASIL, 2004, s/n).

Em vista disso, não há como negar que a condicionalidade do PBF voltada para a garantia da continuidade do processo de educação escolar pode contribuir diretamente para erradicar ou, ao menos reduzir, a infrequência e o abandono escolar. No que tange aos requisitos à educação, ainda que não se possa relacionar diretamente ao programa, no período de 2012 a 2017, de acordo com dados da PNAD (IBGE, 2017), a frequência escolar de crianças e adolescentes passou de 36,5% em 2017 para 44,5% em 2022. Esses dados estavam relacionados, em alguma medida, com as exigências no cumprimento da contrapartida para manter as famílias beneficiárias do PBF, pois o descumprimento das condicionalidades do programa culminava em uma série de sanções, que podiam ir desde o bloqueio do benefício por 30 dias ou até seu cancelamento. Um ponto que merece destaque é que “O Programa Bolsa Família tem provocado impactos positivos na educação na medida em que entre suas condicionalidades encontra-se a obrigatoriedade de frequência escolar.” (SANTOS, *et al.*, 2021).

Ainda segundo Santos *et al.*, (2021), em julho de 2018, 12,6 milhões de beneficiários entre 6 e 17 anos tiveram a frequência escolar acompanhada - configurando-se como 89.1% do grupo para acompanhamento -, dos quais 94.9% atingiram a frequência escolar mínima. É fato que o PBF foi um propulsor em potencial para a mobilidade social, não somente pelo incentivo diretamente econômico, mas na medida em que impôs condições específicas para a continuação no programa, como é no caso da frequência escolar de crianças e adolescentes.

Como supracitado, o aumento da frequência dos alunos no Ensino Básico foi notável. No entanto, de acordo com a pesquisa de Silva *et al.* (2009) há outros dados sobre os beneficiários do PBF, referentes à educação, que merecem atenção: no que tange aos responsáveis por receber o benefício, a maioria já estava afastado da escola, em média, há 13 anos.

Do ponto de vista da teoria, a uniformidade do baixo nível cultural dos pais, associada à condição de pobreza, deve ser interpretada como uma barreira adicional para o sucesso escolar das crianças dessas famílias, que assim tenderiam a repetir a trajetória escolar dos pais. (SILVA *et al.*, 2009)

De acordo com a DataUFF - Pesquisa de avaliação do Programa Bolsa Família, de março de 2008, a maioria dos responsáveis declarou escolaridade inferior ao ensino fundamental (62.7%), apenas 14.7% concluíram o ensino médio, e somente 1.4% chegou ao ensino superior. No entanto, 45% dos responsáveis legais e 26%

dos chefes de domicílios afirmaram que pensaram em voltar a estudar após ingressarem no Bolsa Família, e 13% dos responsáveis legais e 6% dos chefes de domicílio o fizeram.

Além da problemática explicitamente exposta quanto ao déficit educacional dos responsáveis que recebiam o benefício, as famílias, ao terem essa visão tão longínqua do acesso a uma educação de qualidade e acessível, criam um ciclo vicioso de uma ideia de pobreza e desigualdade com a condição social das famílias participantes do programa. (SANTOS *et al.*, 2021). Vez que a educação é uma política social que visa sobretudo a formação do indivíduo para sua cidadania, ou seja, uma garantia individual capaz de proporcionar as famílias beneficiárias atingirem as reais condições de exerce-la.

Ratificando a CF de 1988, os três principais objetivos da educação são: “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Nesse sentido, para romper o ciclo, é necessário a aproximação das famílias com os valores escolares. Dito isso, é possível nos perguntarmos: o que o PBF poderia ter feito melhor na questão de incluir os jovens-adultos e adultos, os membros restantes da família, nos programas no que diz respeito à escola e formação educacional?

Compreende-se que a condicionante da educação no programa tem por objetivo favorecer ao poder público a identificação de quais crianças e adolescentes, que vivem em situação de pobreza absoluta, têm dificuldades de acesso a educação, e assim é possível planejar ações intersetoriais e territorialidades que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades (BRASIL, 2020).

Enfatiza-se aqui que a presente tese se refere às famílias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I nos anos iniciais Rede Municipal de Salvador, a qual se reconhece ser a principal etapa da educação, onde se inicia a formação cidadã social dos indivíduos.

Santos (2021), de maneira generalizada, sugere que a melhor opção teria sido articular o PBF com outros setores da gestão pública que ajam sobre outras dimensões da pobreza, já que a desigualdade educacional é multidimensional. Assim, as políticas públicas deveriam estar atentas também às outras dimensões de

tratamento e aprendizado, de forma que o direito à educação de qualidade fosse assegurado nas múltiplas dimensões da qualidade educacional.

De maneira tímida, o novo programa Auxílio Brasil parece compreender a demanda de, pelo menos, manter os jovens adultos no Ensino Básico e colocar isso como condição para receber benefícios no novo programa. Veja a diferença das condições referentes à educação nos dois programas:

Quadro 5: Comparação das Leis referentes ao Bolsa Família e Auxílio Brasil

Lei 10.836/04, de 9 de Janeiro de 2004	Lei n.º 14.284, de 29 de Dezembro de 2021
Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento. (BRASIL, 2004, <i>grifo nosso</i>).	Art. 18. A manutenção da condição de família beneficiária no Programa Auxílio Brasil dependerá, no mínimo, do cumprimento de condicionalidades relativas: [...] III - à frequência escolar mínima. (BRASIL, 2021)
	Art. 1º São elegíveis ao Programa Auxílio Brasil as famílias: [...] § 5º A família beneficiária apenas receberá o benefício previsto no inciso II do caput deste artigo relativo aos seus integrantes com idade entre 18 (dezoito) e 21 (vinte e um) anos incompletos quando estes já tiverem concluído a educação básica, ou nela estiverem devidamente matriculados, nos termos do regulamento. (BRASIL, 2021)

Fonte: Acervo pessoal (2022)

Podemos ver que no PBF a condição para o recebimento do benefício era a frequência escolar mínima, o que funcionou muito bem, de acordo com os dados visto neste trabalho, para os alunos da educação básica. Com o Programa Auxílio Brasil

permanece o requisito de frequência escolar mínima, mas é adicionado mais uma cláusula àqueles que têm idade entre 18 e 21 anos incompletos, se estes ainda estiverem matriculados em uma instituição de ensino ou já tiverem concluído a educação básica. Este parece um primeiro passo para a inclusão dos outros familiares, além das crianças e adolescentes, no que diz respeito aos programas que incentivam a educação.

É fato que crianças e adolescentes devem estar na escola de acordo com sua idade, o que fazia todo o sentido com a obrigatoriedade da frequência desses alunos para que a família recebesse o benefício. Mesmo assim, como foi descrito, muitas famílias após receber o PBF manifestaram vontade, ou até voltaram a estudar depois de ter acesso ao programa. Uma boa proposta seria não impor a obrigatoriedade dos estudos para os adultos do conjunto familiar, mas talvez um incentivo para que estes possam voltar a estudar.

Esse incentivo pode ser desde apoio financeiro ou até uma assistência de como fazer para voltar a ter acesso aos estudos, já que muitos não o fazem por falta de informação: de acordo com a pesquisa supracitada da DataUFF, quando os responsáveis familiares do PBF foram perguntados se acreditavam que chegariam ao Ensino Médio, 45,4% disseram que sim, e 15,3% acreditavam que chegariam ao Ensino Superior. No entanto, o que enfatizou Silva (2009), foi o fato de que o percentual de não respostas na última questão chegou a 26,9%, revelando o grau de incerteza que perpassam a vida dessas famílias, a escassez de capital informacional sobre as regras de funcionamento e a falta de compreensão da extensão do sistema escolar. Nesse sentido, programas de assistência de informação, ao menos, fariam toda a diferença.

Um outro dado interessante sobre o PBF e a educação é que, pelo fato da maioria das responsáveis familiares serem mulheres, isso significa que o cumprimento das condicionalidades estabelecidas pelos termos de adesão das famílias vincula-se diretamente com estas. De acordo com a pesquisa da DataUFF, entre as participantes, 99.1% destas eram mães. Isso também aponta para uma necessidade de um programa que possibilite que mães continuem seus estudos, mesmo com o obstáculo da maternidade.

No entanto, ainda há muito o que ser proposto relativo a essa temática. Se por um lado tivemos melhorias referentes ao acesso à educação graças ao PBF, ainda há muito a ser aperfeiçoado, começando, por exemplo, pelas pequenas mudanças no Auxílio Brasil.

Referente à origem da implementação dos programas, esta pesquisadora concorda com Albuquerque (2021) quando diz que os programas dessa natureza devem ser políticas de Estado, e não de governos. Desta maneira, as ações idealizadas irão perpetuar-se independente de quem assume o poder, apesar de sabermos que, dependendo do governante, os efeitos das ações podem ser sentidas de maneira diferente. Não se pode esquecer que a prioridade é estender o acesso à educação não só a crianças e adolescentes, mas ao restante do conjunto familiar.

Por conseguinte, a autora dessa tese compreende que é dever do Estado promover qualificações para todos os membros das famílias beneficiárias que se encontram na sua grande maioria inseridas no mercado informal e estão à frente de pequenos empreendimentos, além de criar políticas complementares para essas famílias.

É preciso compreender que para essas famílias, que vivem em situação de vulnerabilidade social, adentrem ao mercado de trabalho, se faz necessário a contra partida do Estado em lhes garantir o direito à educação de jovens e adultos, não só para ampliar sua formação e por consequência aumentar renda, mas principalmente para lhes possibilitar o acesso à cidadania e à compreensão do conjunto das políticas sociais e sua importância em suas vidas.

Porém, o que se tem observado na realidade do município de Salvador é o fechamento das unidades de ensino que atuam com na educação de jovens e adultos - EJA²⁹, ocasionando na fragilidade dessas famílias em adentrarem ao mercado de trabalho.

Outro ponto observado é que muitas famílias mesmo tendo emprego formal, ainda necessitam receber o benefício como complemento de renda.

Uma vez que a transferência de renda que contribui no alívio imediato da pobreza, na contra partida dessas famílias ao cumprimento das condicionalidades que corroboram ao acesso das mesmas aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, os programa complementares propõem a

²⁹ A Educação de jovens e Adultos (EJA) é uma modalidade de ensino que está voltada para pessoas que não tiveram acesso ou não puderam dar continuidade ao Ensino Fundamental ou Médio na faixa etária correspondente. A Educação de Jovens e Adultos, é uma modalidade de ensino assegurada na Constituição de 1988, artigo 179, na Lei de Diretrizes e Bases de 1996, artigo 37 e na Lei 13.005/2014 que versa sobre o Plano Nacional de Educação -PNE, metas 9 e 10 como sendo um direito de todos, assim como deve ser oferecida por todos os estabelecimentos de ensino. A EJA, sendo uma modalidade tão regular de oferta quanto outras, não pode ser oferecida apenas no período noturno. Embora a EJA tenha um acolhimento mais amplo no período da noite, ela deve ser oferecida em todos os períodos como ensino sequencial regular até mesmo para evitar uma segregação temporal. (AMORIM et al., 2013, p. 351)

promoção das famílias beneficiárias a vencer a situação de vulnerabilidade social em que as mesmas estão inseridas.

Considerando o caráter intersetorial do PBF, até então tratou-se do eixo referente à transferência monetária, em seguida das condicionalidades (saúde e educação), por fim, será discutida o terceiro eixo relacionada à assistência social.

4.1.1 As condicionalidades em relação a saúde

Entre as condicionalidades exigidas pelo programa está a que diz respeito à saúde, já que esta é um direito previsto pela Constituição Federal de 1988, conforme preconiza o Art. 196:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988, p.116).

Em relação à condicionalidade na área de saúde, o Ministério da Saúde determina as especificações que as famílias beneficiárias do PBF deverão cumprir em relação à Portaria interministerial nº 2.509 de 18/11/2004, essas especificações são as condicionalidades da saúde, conforme descrito a seguir:

Com relação às crianças menores de 7 (sete) anos, a fidedigna execução do calendário de vacinação, como também o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil; o Estado deve garantir o acesso aos serviços básicos para assegurar o direito à saúde. Nessa perspectiva, torna-se evidente que as condicionalidades do PBF são a efetiva garantia dos direitos sociais para as famílias inseridas no programa, tornando-se uma contrapartida social que deve ser assegurada para todas as famílias pelo município; a condicionalidade da saúde esforça-se para garantir a todas as famílias beneficiárias o direito constitucional à saúde, e também colaborar para o cuidado ou a diminuição de problemas como desnutrição, obesidade infantil e mortalidade materna e infantil. (BRASIL, 2020 p.9).

A supervisão regular das famílias beneficiárias em situação de pobreza ou de extrema pobreza facilita detectar aquelas que se encontram em situação de maior vulnerabilidade e que mostram entraves em alcançar esse direito social universal. O acesso ao sistema de saúde, assim como sistema de educação é um direito básico e essencial para garantir a proteção social das famílias beneficiárias do PBF no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

Cabe ao Ministério da Saúde a responsabilidade de partilhar com os responsáveis, na esfera estadual e municipal, do Sistema Único de Saúde³⁰ (SUS) o alcance aos serviços de saúde para essas famílias, tornando possível, desta forma, o cumprimento das condicionalidades, disponibilizando, principalmente, os profissionais da Equipe de Saúde da Família no posto de saúde, através do Pacto pela Vida³¹ retratado na Portaria Ministerial GM 325, de 21 de fevereiro de 2008 e revogada na Portaria 2669, de 03 de novembro de 2009, ao incluir o indicador sobre o percentual de famílias com perfil de beneficiárias do programa e que são acompanhadas pela Atenção Básica.

O manual ressalta ainda o papel da equipe de saúde juntamente com o apoio da Estratégia de Saúde da Família (ESF) e dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) para o cumprimento dessa condicionalidade, para que se desempenhem ações que garantam o acesso para todas as famílias beneficiárias, por meio do aumento da proteção da atenção primária, guiando nas intervenções diretas às especificidades detectadas.

Para tanto, esses agentes precisam realizar a busca ativa³² dessas famílias, como também se reportarem diretamente às famílias que vivem em situação de pobreza sobre a importância de manter as cadernetas de vacinação das crianças em dia, passar as primeiras informações sobre a importância de se realizar o pré-natal logo no início da gravidez e a importância de uma alimentação saudável.

É a partir dessa busca ativa realizada por esses agentes que as famílias que se encontram em situação de pobreza ou de extrema pobreza têm os seus dados registrados no CadÚnico e, assim, podem ser direcionadas e provavelmente encaminhadas aos serviços e aos benefícios de proteção social. Desse modo, a equipe de saúde:

Deve identificar se uma família tem garantido todas as condições de acesso aos alimentos básicos seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, atendendo aos requisitos nutricionais, de modo permanentes em comprometer outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo, assim, para uma existência digna, colaborando para o desenvolvimento integral dos indivíduos, que são os princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. Para isso, é importante que a equipe de saúde local, responsável pela atenção básica à saúde firmemente apoiada pela estratégia Saúde da Família e pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde conheça a situação de saúde e da alimentação e nutrição na comunidade e nas famílias em que atua e auxilie

na busca de possibilidades de melhorá-la, principalmente naquelas famílias que mais precisam (BRASIL, 2010b, p. 8).

Em 2016, a Resolução nº 8 da Comissão Intergestores Tripartite na pactuação Interfederativa de critérios referentes às prioridades nacionais com relação ao direito social da saúde para o período de 2017 a 2021, enumera o indicador universal nº 18 de cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF, que têm como Diretriz Nacional: a Pactuação das Diretrizes, Objetivos e Indicadores 2017-2021 (SISPACTO) – Manual de Orientação, (2017, p.47)

Ampliar e qualificar o acesso aos serviços de saúde de qualidade, em tempo adequado, com ênfase na humanização, equidade e no atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica, especializada, ambulatorial e hospitalar, e garantindo o acesso a medicamentos no âmbito do SUS - PACTUAÇÃO DAS DIRETRIZES, OBJETIVOS E INDICADORES 2017-2021 (SISPACTO MANUAL DE ORIENTAÇÃO, 2017, p.47).

Essas medidas são voltadas, sobretudo, ao acompanhamento das famílias beneficiárias, e tem como objetivo:

Monitorar as famílias beneficiárias do PBF (famílias em situação de pobreza e extrema pobreza com dificuldade de acesso e de frequência aos serviços de Saúde) no que se refere às condicionalidades de Saúde, que tem por objetivo ofertar ações básicas, potencializando a melhoria da qualidade de vida das famílias e contribuindo para a sua inclusão social. (BRASIL, 2017, p.47).

Observa-se que a partir do cumprimento do indicador acima citado, o PBF busca garantir o cuidado na promoção de saúde das famílias beneficiárias e dessa forma, garantir o acesso dessas famílias ao sistema de saúde. Vale ressaltar o parágrafo único do artigo 27, do decreto 5.209/2004, o qual relata que cabe aos gestores, independentemente da esfera do governo da qual faça parte, o dever de fazer cumprir as ofertas e a garantia de acesso dessas famílias aos serviços de educação e de saúde, para que, dessa forma, essas famílias beneficiárias cumpram com as exigências dessas condicionalidades.

4.1.2 O eixo da assistência social

A terceira condicionalidade do PBF discorre acerca da assistência social para crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, com frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV (BRASIL, 2017, p.9).

Assim, somente a partir do descumprimento da terceira (IIIª) condicionalidade do programa, é possível identificar as famílias beneficiárias que não estão cumprindo o que foi acordado entre as partes para serem beneficiárias do programa. Emerge-se, dessa forma, que as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, e por que não dizer, em completo risco social, têm deixado de desempenhar com as condicionalidades exigidas do programa, lhe sendo assegurada, assim, de proteção integral.

É importante dizer que os dados desse monitoramento poderão apresentar pistas para os gestores públicos refletir acerca de quais seriam as melhores estratégias a serem utilizadas no programa, a fim de elucidar como este deve ser estruturado, bem como devem ser o controle e a prestação dos serviços socioassistenciais destinados às famílias do PBF.

Conforme o Guia para Acompanhamento de Condicionalidades (2020, p.11), o papel da assistência social é fundamental no território, pois tendo como diretriz a descentralização político-administrativa, seus equipamentos estão localizados no território das famílias beneficiárias do PBF, se organizando por meio de uma oferta integrada de serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de prevenir riscos e vulnerabilidades. (BRASIL, 2020 p.11).

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA fez um acompanhamento e análise sobre a assistência social através da sua nota técnica (28/2021. p. 65) ressaltando que a política de assistência enfrentou tempos difíceis nos últimos cinco anos. Após dez anos de intenso processo de organização e expansão, quando foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a crise econômica e a política de ajuste das finanças públicas na região quebraram a trajetória de crescimento dos gastos do setor público observada em anos anteriores. Esta perturbação teve um impacto particularmente negativo dado o contexto em que ocorreram tais constrangimentos de recursos: degradação social e aumento do desemprego, pobreza e desigualdade socioeconômica, todos fatores que aumentam a procura de ajuda social. Em 2019, essa tendência geral continuou, mas com algumas peculiaridades. Neste ano, o governo federal reduziu a importância dos serviços de assistência social na agenda política, extinguiu a política de transferência de renda, limitou o acesso ao BPC e fragilizou a previdência social, instituições participantes - a Comissão Interinstitucional Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - que fazem parte do arcabouço criado pela Constituição de 1988 (CF/1988) e fortalecido pelo surgimento do Suas.

É precisamente neste contexto que a política de apoio previdenciário - que, no entanto, tem institucionalização e capilaridade nacional, quando existem dezenas de

milhares de centros de apoio previdenciário em todos os municípios do país - se encontra fragilizada, pois, a pandemia de Covid-19 desce sobre o Brasil quando a ajuda está no centro da agenda. Se, por outro lado, a insegurança dos serviços e a redução da abrangência de benefícios, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o BPC, em 2019, foi um obstáculo para garantir a seguridade social aos segmentos cada vez mais vulneráveis da população, por outro lado, diante da crise social, econômica e de saúde, o acúmulo histórico de conhecimentos e competências na implementação de serviços e benefícios foi essencial para responder rapidamente às demandas urgentes.

Nesse sentido, destaca-se a instituição do Auxílio Emergencial em 2020, que é tanto um exemplo da capacidade herdada da história da institucionalização política, quanto das tensões e fragilidades do último período. A assistência utilizou a expertise anterior da Caixa Econômica Federal (CEF) na área, incluindo o conhecimento técnico-operacional obtido por meio do cadastramento da população mais pobre em programas sociais. No entanto, isto foi implementado sem o envolvimento da Rede de Apoio ao Rendimento, que historicamente desempenhou e continua a desempenhar um papel importante na facilitação e apoio ao acesso ao apoio ao rendimento.

O movimento que aumenta a pobreza e a desigualdade, iniciado em 2015, continuou até 2019, quando a situação da política de subsistência era frágil. O enfraquecimento do apoio ao rendimento como política geral devido ao aumento da vulnerabilidade social – e, conseqüentemente, da procura dos seus serviços e apoios – foi a tendência mais marcante em 2019, sintetizando a complexa situação observada no início da pandemia. A diminuição do número de beneficiários do PBF e do BPC destaca-se como prova dessa deficiência; extinção do auxílio-proteção básica e ampliação do auxílio-proteção especial; e irregularidades no repasse de recursos federais aos municípios para prestação de serviços continuados, criando – principalmente a partir de 2017 – um profundo problema político financeiro sem solução à vista.

Em 2019, a pandemia de Covid-19, além de agravar a situação de pobreza das populações que vivem neste estado, trouxe novos públicos sem fontes de renda devido ao isolamento social imposto para conter a propagação do vírus. Nessas novas situações e crises, novos pagamentos de suporte à vida foram feitos com uma distribuição de recursos sem precedentes. A expansão foi impulsionada pelo aumento da cobertura do PBF e, principalmente, pela introdução do Auxílio Emergencial, importante medida que atingiu populações antes carentes de políticas de sustentação de renda. Junto ao BPC, buscou-se também um mecanismo para eliminar a crise entre os mais pobres, adotando iniciativas de grande porte e promovendo compensações

durante a pandemia.

No entanto, iniciativas para ampliar e aumentar a capacidade de inclusão desses benefícios foram desenhadas na legislação nacional e foram realizadas pelo executivo. Por sua vez, essa implementação caracterizou-se pelas dificuldades iniciais do governo federal em garantir que o socorro chegasse aos grupos populacionais mais vulneráveis e pela falta de regulamentação de partes da legislação adotada para o BPC.

O impacto da pandemia nas restantes ofertas de apoio ao rendimento destaca-se pelo aumento da procura quer de serviços, quer de apoios, e pela necessidade de adaptação de métodos e rotinas de atendimento para garantir condições higiênicas adequadas aos utentes. A necessidade do distanciamento físico tem colocado desafios inéditos às políticas que têm como um dos principais objetivos o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, o que se reflete na necessidade de adequação dos serviços de acolhimento para garantir um atendimento de saúde acolhedor e acolhido, expandindo a oferta para públicos ainda mais carentes, como os sem-teto, cujo número dobrou nos últimos cinco anos. Uma quantidade inédita de recursos também foi transferida para financiar esses esforços, mas seu potencial foi ofuscado pela falta de transferências convencionais de cofinanciamento federal.

No entanto, a alta demanda do CRAS em relação ao fornecimento de benefícios e subsídios acessórias, como BPC e auxílio emergencial, demonstra a importância da rede socioassistencial durante a pandemia e aumenta a necessidade de prestação integral de serviços — mas esse papel nem sempre foi reconhecido durante o período catastrófico. Também abriu espaço para que a sociedade e o parlamento reconhecessem a importância das políticas do sistema previdenciário brasileiro e discutissem a necessidade de garantir recursos regulares e adequados para que a sociedade de políticas assistenciais cumpra sua principal tarefa satisfatoriamente. Algo essencial se considerarmos que, desde a redemocratização do país, a assistência social é o eixo do “pedestal” da seguridade social no Brasil, que é o mais difícil de se firmar no campo da fundamental atividade estatal de cidadania social.

O cenário dos próximos anos pode ser um teste decisivo para a política. Segundo o Governo Federal, os recursos previstos para o Ploa 2021 BPC seriam para 5 milhões de beneficiários. Os recursos do PBF deveriam garantir o pagamento de R\$ 15 milhões às famílias. Em ambos os casos, o serviço público esperado é ligeiramente superior à cobertura atualmente disponível. Apesar disso, não conseguirão resistir ao processo de empobrecimento da população, que ameaça após o fim da crise, nem às consequências de médio e longo prazo da crise sanitária na economia brasileira. As expectativas para serviços não são menos sombrias, pois o valor dos serviços

oferecidos em 2021 está no menor nível em dez anos. Tal restrição orçamentária, dado o aumento na demanda de apoio aos meios de subsistência mencionado acima e o sub-financiamento observado nos últimos anos, pode levar a uma interrupção sem precedentes dos meios de subsistência.

Nesse sentido, a consolidação de Suas enfrenta grandes gargalos. A falta de propostas claras do governo federal para um programa de transferência de renda que pudesse amenizar o debate mais pobre da crise, alimentando o debate sobre o ajuste fiscal, é sinal de tempos difíceis para a população que teve a capacidade de geração de renda ameaçada pela crise. A previsão atual é de que, após o fim da epidemia, a recuperação econômica e social de longo prazo continue sem garantias de que o sistema previdenciário brasileiro funcionará em sua forma atual. (IPEA, 2021)

4.2 RESPONSABILIDADES DA GESTÃO E ACOMPANHAMENTO PARA O CUMPRIMENTO DAS CONDICIONALIDADES DO PBF

Segundo o Guia para Acompanhamento de condicionalidades (2020, p.13), no que tange a gestão para o cumprimento das condicionalidades do PBF, a sua gestão ocorre de forma compartilhada e intersetorial³³ em que a União, estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições para a sua execução.

No Decreto nº 5.209/2004, no seu artigo 28, são elencados os responsáveis nacionais para o cumprimento e o monitoramento das condicionalidades exigidas pelo PBF às famílias beneficiadas, nesses termos:

I - O Ministério da Educação, responsável pelo cumprimento no que diz respeito à frequência mínima de oitenta e cinco por cento da carga horária escolar mensal, em estabelecimentos de ensino regular, de crianças e adolescentes de seis a quinze anos;

II- O Ministério da Saúde, no que diz respeito ao acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da assistência ao pré-natal e ao puerpério, da vacinação, bem como da vigilância alimentar e nutricional de crianças menores de sete anos;

III – O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no § 1º apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, bem assim a disponibilização da base atualizada do Cadastro Único do Governo Federal aos Ministérios da Educação e da Saúde;

§ 2º As diretrizes e normas para o acompanhamento das condicionalidades dos Programas Bolsa Família e Remanescentes serão disciplinadas em atos administrativos conjuntos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II;

§ 3º Os Estados, Distrito Federal e Municípios que reunirem as condições técnicas e operacionais para a gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família poderão exercer essa atribuição na forma disciplinada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Saúde, nos termos do inciso I, e o Ministério da Educação, nos termos do inciso II.

§ 4º A suspensão ou cancelamento dos benefícios concedidos resultante do acompanhamento das condicionalidades serão normatizados em ato administrativo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

§ 5º Não serão penalizadas com a suspensão ou cancelamento do benefício as famílias que não cumprirem as condicionalidades previstas, quando não houver a oferta do respectivo serviço ou por força maior ou caso fortuito (BRASIL, 2004, P.9).

Para tanto, a Portaria Interministerial de número 3.789, de 17 de novembro de 2004, determina as ações norteadoras para o monitoramento e o auxílio para o cumprimento das condicionalidades de educação em todas as esferas do Governo. Contudo, com relação à educação, a portaria reforça alguns pontos que merecem destaque, são eles:

Constitui fundamento do Programa Bolsa Família a associação de transferência de renda ao direito básico de acesso à educação e permanência na escola; o cumprimento do a concretização do direito à educação compete ao poder público ofertar e garantir os serviços de educação de qualidade de forma digna, sendo o mesmo um componente indispensável para a inclusão social das famílias beneficiadas; a escola é um espaço de construção de conhecimento, formação humana e proteção social às crianças e adolescentes e que o baixo índice de frequência escolar é um dos indicadores de situação de risco que deve ser considerado na definição de políticas de proteção à família; se faz necessário, a interferência do estado nos baixos índices de frequência e evasão escolar no ensino fundamental, revelados com as circunstâncias socioeconômica e cultural dessas famílias, que reverberam no desenvolvimento integral do aluno (BRASIL, 2017, S/N).

O Guia de Acompanhamento das condicionalidades (2020), em acordo com a portaria Interministerial de número 3.789 / 2004, apresenta as diretrizes que conduzem os comportamentos que devem ser desenvolvidos em nível estadual e municipal.³⁴ Assim sendo, enfatiza-se em relação à educação:

Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação; promover a apuração mensal da frequência escolar dos estudantes nos respectivos estabelecimentos de ensino, público ou privado, planejando ao longo do bimestre a recepção, a consolidação e a transmissão de informações no Sistema Presença; garantir, por meios diversificados, considerando as realidades dos municípios e das escolas, a coleta e o registro da frequência escolar; orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para a promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social; orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades de educação do PBF; apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos estudantes e combater a evasão e o abandono escolar; formar os profissionais da educação para o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes; a gestão de condicionalidades; articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual; informar ao órgão municipal responsável pelo PBF/Cadastro Único qualquer alteração de escola dos beneficiários do PBF; e, conclui no seu Parágrafo Único que o gestor Municipal poderá propor ao Poder Público Municipal uma organização intersetorial entre os órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não-

governamentais, com o objetivo de estimular programas emancipatórios para as famílias beneficiárias na perspectiva de inserção social (BRASIL, 2020, p.14).

Com relação às estratégias relativas ao acompanhamento da condicionalidade da saúde, foram estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, logo no início do seu corpo que:

O Programa Bolsa Família é a associação da transferência de renda com acesso aos direitos sociais básicos de saúde e nutrição, constituindo-se como elemento fundamental para a inclusão social das famílias; compete ao poder público o cumprimento de ofertar e garantir os serviços de saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS) de forma digna e de qualidade para todas as famílias beneficiadas; a desnutrição atinge, majoritariamente, as crianças de famílias pobres, em localidades de baixo desenvolvimento social e humano, refletindo-se em elevadas taxas de mortalidade infantil, cuja reversão requer a garantia de atenção à saúde, numa abordagem familiar; compete ao gestor Municipal atuar na redução das desigualdades e empreender esforços para equalizar as chances de todas as famílias a uma vida digna; na condicionalidade da saúde, da mesma forma que como está mencionado na educação, o Guia de acompanhamento das condicionalidades 2020, apresenta as diretrizes relacionadas à saúde (BRASIL, 2020, s/n).

Dessa forma, busca-se:

Indicar um responsável técnico – profissional de saúde – para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da saúde; prover, semestralmente, o acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF; coordenar o processo de inserção e atualização das informações de acompanhamento no Sistema de Gestão do PBF na Saúde; estimular e mobilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades de saúde; capacitar as equipes de saúde para o acompanhamento de gestantes e crianças do PBF; informar ao órgão municipal responsável pelo PBF/Cadastro Único qualquer alteração identificada sobre os dados cadastrais dos beneficiários do PBF. As Secretarias Municipais de Saúde poderão estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família (BRASIL, 2020, p.16).

Nota-se que existe uma preocupação do poder público para garantir o fortalecimento dos espaços que buscam se solidificar a importância de uma rede de proteção intersetorial para apoio das parcerias que são indispensáveis para o cumprimento desse processo e, assim, desenvolver não só a autonomia dessas famílias beneficiárias, mas também a sua emancipação social.

Embora a simbiose na emissão das Portarias Interministeriais tenha ocorrido no ano de 2004, estas só tiveram sua implementação no ano de 2006, pela Senarc. Entretanto, as explicações e as ações que deveriam ser desempenhadas pelo Governo com relação à gestão das condicionalidades destinaram-se a orientar a Portaria de número 551, de 09 de novembro de 2005, a qual foi revogada pela Portaria

nº 321, de 29 de setembro de 2008, que regulamenta a finalidade das condicionalidades. Então, só a partir desse momento, que as condicionalidades exigidas pelo programa para as famílias beneficiárias passam a ser cumpridas pelas pastas da educação, de saúde e de assistência social.

Bem como perpassam aos cumprimentos de um ciclo ancorado numa série de procedimentos de acompanhamento a cada dois meses, na área da educação e a cada seis meses na área da saúde. Essa ação pode ser melhor compreendida a partir do entendimento do fluxograma apresentado no organograma (Anexo I).

Compreende-se que a gestão das condicionalidades do PBF fundamenta-se no procedimento no qual a União, os estados e os municípios irão se estruturar para alcançar os propósitos de acompanhar as famílias beneficiárias para o cumprimento das condicionalidades. Dessa forma, conforme a Portaria 321, no seu parágrafo único, normatiza à gestão de condicionalidades, cabem mesma as seguintes atividades e procedimentos:

- I - Coleta de informações, pelo município e/ou pelo estado, no que couber, e registro periódico nos sistemas disponibilizados pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, da Educação - MEC e da Saúde - MS;
- II - Aplicação dos efeitos previstos na legislação e na presente Portaria, decorrentes do descumprimento de condicionalidades;
- III - sistematização de informações sobre famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família - PBF em situação de descumprimento de condicionalidades para subsidiar o acompanhamento por outras políticas públicas, de forma a reduzir as vulnerabilidades de tais famílias (BRASIL, 2008, s/n).

Assim, fica sobre a responsabilidade do Departamento de Gestão das Condicionalidade/SENARC/MDS a função de organizar e sistematizar as estratégias de gestão das condicionalidades no contexto nacional.

Segundo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em âmbito estadual, a coordenação compete aos coordenadores estaduais do PBF e em nível municipal, a responsabilidade é do gestor municipal do PBF. Em caso de descumprimento, as famílias beneficiárias, no momento em que se dirigirem ao agente pagador para sacarem seus benefícios, receberão uma mensagem no seu extrato bancário sobre a real situação do benefício e um código que informa o motivo da impossibilidade do pagamento naquele momento.

Cabendo à família beneficiária entrar em contato com o gestor municipal do PBF para explanar os motivos pelos quais não cumpriu com as condicionalidades, para que o gestor possa solicitar uma revisão do seu benefício. Dessa forma, será avaliada a exposição de motivos dessa família, acatando ou não ao que lhes foi

apresentado. Claro, que para essa família ainda existe a possibilidade de recurso, a fim de esquivar-se de um possível bloqueio, uma vez que, como já explanado, o não cumprimento das condicionalidades não tem caráter punitivo. E, por fim, justificando que para o PBF o não cumprimento das condicionalidades exigidas pelo programa é um indício de vulnerabilidade social que essas famílias beneficiárias se encontram.

Por compreender que o acompanhamento das famílias pode possibilitar um importante mecanismo para promover estratégias factíveis para essas famílias e, assim, promover políticas públicas, foi implementada a Instrução Operacional nº 36 SENARC/MDS, de 21 de julho de 2010, que atualizou a Instrução Operacional de número 29, de 07 de maio de 2009, cuja finalidade é acompanhar e auxiliar os gestores sobre as ações a serem tomadas a partir da identificação e do lançamento dos motivos do não cumprimento apresentado pelas famílias beneficiárias.

Assim, a Instrução Operacional (36/2010 p.3) apresenta com relação à baixa frequência escolar, os motivos, conforme descritos no quadro 6.

Quadro 6– Instruções operacionais para as condicionalidades

Código motivos	Relação dos motivos
1	Ausência por questões de saúde do aluno
2	Doença / óbito na família
3	Inexistência de oferta de serviços educacionais
4	Fatos que impedem o deslocamento à escola
5	Inexistência de serviços/atendimento educacional à pessoa com deficiência/necessidades especiais
6	Concluiu o ensino médio
7	Suspensão escolar
8	EJA semipresencial
51	Gravidez
52	Mendicância/Trajetória de rua
53	Negligência dos pais ou responsáveis
54	Trabalho Infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/Discriminação/Agressividade no ambiente escolar
62	Trabalho jovem
63	Exploração / abuso sexual/violência Doméstica
64	Desinteresse / Desmotivação pelos estudos
65	Abandono Escolar / Desistência
66	Necessidade de cuidar de familiares

Fonte: a autora (2021)

Vale ressaltar que, de acordo com a Instrução Operacional de número 36/2010, os motivos da baixa frequência escolar, listados até o código 8, não promovem qualquer tipo de suspensão do recebimento do benefício do PBF, mesmo que a exigência do cumprimento de 85% de presença nas aulas não seja efetivada.

Para o PBF, esses motivos não dependem exclusivamente das famílias beneficiárias, já que se tratam de situações imprevistas, excepcionais (número 36, p.4). Por conseguinte, tal situação mais uma vez busca evidenciar a responsabilidade inerente ao poder público em saber das famílias beneficiárias os motivos da infrequência³⁵ dos alunos às aulas, e a de promover ações a partir das ocorrências apresentadas para erradicar tal situação.

Outra função de responsabilidade do Gestor Público é a de promover a oferta de vagas em escolas públicas e de serviços educacional de qualidade para essas famílias. Em não havendo, de forma alguma essas famílias podem ser penalizadas.

Assim, os demais motivos listados no quadro 2, quando observados pelo gestor público, ocasionarão sanções sobre o benefício recebido pelas famílias beneficiárias, ou seja, os motivos não justificáveis. De acordo com o texto da Instrução Operacional nº 36:

São fatos que deverão ser foco de atenção das escolas, da área de educação, da saúde e da assistência social. Em muitos desses episódios, a família deverá ser encaminhada para os serviços socioassistenciais para a superação dessa situação. Em outros, além de acompanhamento familiar, serviços de saúde deverão ser conjugados (BRASIL, 2010, p.4).

Como relação aos motivos do não cumprimento das condicionalidades referentes à saúde, observa-se que existem os motivos para que as beneficiárias gestantes que não realizam o Pré-Natal; os motivos dos beneficiários crianças, menores de sete anos, para o descumprimento das Informações Nutricionais e os motivos para a não vacinação para os beneficiários crianças, menores de 7 anos. Essa pesquisa voltou-se para falar dos dois últimos motivos citados, conforme apresentado no quadro 7:

**Quadro 7 - Motivos de Descumprimento das Informações Nutricionais -
Somente para os beneficiários menores de 7 anos**

Condições de saúde que impedem a ida à Unidade Básica de Saúde - UBS
Fatos que impedem o deslocamento/acesso à UBS (enchente, falta de transporte, violência no território etc.)
Horário de atendimento na UBS inviável para o(a) responsável/beneficiário(a).
Responsável/Beneficiário(a) não cumpriu as condicionalidades por questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas.
Condições de saúde que dificultam a coleta dos dados nutricionais (edema, amputação, acamado(a), cadeirante etc.).
Falta de equipamentos antropométricos (balança, antropômetro etc.).
Falta de profissionais capacitados para realizar a coleta dos dados nutricionais.
Responsável/Beneficiário(a) foi informado (a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez.
Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras
Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa.
Responsável/Beneficiário(a) foi informado (a) pessoalmente de que deveria comparecer à UBS para realizar o acompanhamento das condicionalidades de saúde, mas não o fez;
Houve recusa em realizar o acompanhamento das condicionalidades dentro da rotina de Atenção Básica de Saúde.
Indícios de situação de risco social tal como negligência, abuso sexual, violência intrafamiliar ou outras.
Responsável/Beneficiário(a) afirma que não é mais do programa Criança com condição específica de saúde que necessita de vacina especial (CRIE) Falta de oferta de vacina ou de insumos necessários para vacinação (seringas, luvas, algodão, etc.)

Fonte: a autora (2021)

Simultaneamente, o acompanhamento realizado pelos gestores públicos é encaminhado para o Departamento de Gestão de Benefícios à base de dados, com as informações das famílias que terão o benefício bloqueado, suspenso ou cancelado. Em seguida, as informações são passadas para o Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC.

A gestão do pagamento do benefício fica sobre a responsabilidade da Caixa Econômica Federal³⁶, que também emite e realiza a entrega dos cartões as famílias beneficiárias, além de realizar o atendimento aos beneficiários em seus canais de pagamento: agências, lotéricas, correspondentes Caixa Aqui e Postos de Atendimento Bancário – PAB. E, a partir daí, se gera a ordem da repercussão³⁷ sobre o pagamento do benefício mensalmente.

Vale salientar que o SIBEC possibilita aos gestores públicos o acompanhamento das informações inerentes às famílias beneficiárias, fato que pode ser compreendido como mais uma possibilidade que os gestores públicos têm de realizar ações direcionadas para o processo de gestão de benefícios e, assim, garantir o cumprimento dos direitos sociais dessas famílias.

Importante observar que essas famílias podem contestar administrativamente essa decisão e apresentar ao gestor municipal uma exposição do motivo que ocasionou tal descumprimento, cabendo a este avaliar cada caso. Contudo, mesmo com a pausa resultante do não cumprimento das condicionalidades, as famílias beneficiárias não ficam isentas de serem acompanhadas pelas áreas da educação e saúde.

4.3 REFLEXÕES PRELIMINARES EM RELAÇÃO ÀS CONDICIONALIDADES

Vale ressaltar que segundo o MDS, nenhuma das condicionalidades impostas pelo programa tem um viés punitivo, mas sim o objetivo de responsabilizar de forma conjunta as famílias beneficiárias, estado e os municípios, que devem buscar investigar, analisar e solucionar o não cumprimento de alguma condicionalidade e, assim, estimular estratégias factíveis de criação de políticas públicas de monitoramento dessas famílias, a fim de que essas possam cumpri-las e voltarem a receber o benefício.

Todavia, Silva; Yazbek e Di Giovanni (2012) discordam dessa interpretação, reconhecendo que a imposição das condicionalidades é uma medida antiga que oprime o beneficiado, impondo-lhe condições que muitas vezes não são atendidas por

questões que independem da vontade, das condições e das necessidades dos beneficiários. Assim, as autoras afirmam que:

Programas que estabelecem deveres morais a serem seguidos pelas famílias mediante condicionalidades no campo da educação e saúde, reeditando a teoria do capital humano quando consideram que a educação e a saúde das pessoas são suficientes para romper com o ciclo vicioso da pobreza, produto das condições estruturais decorrentes da forma como a sociedade capitalista se organiza para produção e reprodução econômica e das relações sociais. Isso sem considerar que o atendimento da educação e da saúde é insuficiente quantitativamente e de baixa qualidade para atender os pobres e extremamente pobres, visto que as exigências de condicionalidades não são acompanhadas de providências suficientes do Estado para garantir a expansão, democratização e elevação da qualidade dos serviços prestados (SILVA; YAZBEK; DI GIOVANNI, 2012, p. 229).

Se for pensado ainda que as condicionalidades impõem uma limitação ao direito ao benefício, pode-se referir que essas medidas são mecanismos punitivos para aqueles que estão em situação de pobreza, como se eles fossem culpados pela situação que vivenciam. Essa visão é corroborada por Cardoso e Stechi (2018, p. 11) quando apontam que:

A aplicação punitiva das condicionalidades coloca em evidência algumas considerações. Por um lado, identificando os pobres merecedores e não merecedores da assistência e, por outro lado, a atribuição da corresponsabilidade na superação da pobreza (as pessoas estão em situação de pobreza porque não conseguiram investir por si só no seu capital humano) e devem buscar superar essa condição.

Essa visão das condicionalidades poderá ser algumas vezes entendida pelas famílias beneficiaras como instrumento punitivo, haja vista que diante da fala de alguns beneficiários, essas exigências fazem com que eles não se reconheçam como sujeitos de direitos, o que revela a noção de que há a reprodução clara de cumprimento de alguma contrapartida, que pode ser identificada como a necessidade de justificar não o recebimento do benefício monetário.

A este contexto, somam-se aqueles que estabelecem que as condicionalidades que se constituem como medidas extremas que estigmatizam a ideia de que “pobres têm debilidades na sua formação moral e comportamental e, por isso, não conseguem lutar pela sua sobrevivência” (CARLOTO; STECHI, 2018, p. 14).

Complementando esse pensamento, Linhares (2005, p. 62) relembra, mais especificamente em relação à transferência de renda, que frequentemente são reiteradas ideias de que “não se pode dar a pobres, pois eles não sabem como gastar e, no mais, podem se acomodar. Portanto, qualquer que seja o benefício conferido é preciso controlar e cobrar alguma coisa em troca”.

Apesar desse entendimento, a autora desse observa que há certa uniformidade no que se refere ao reconhecimento da importância das condicionalidades, visto que como asseveram Cardoso e Stechi (2018, p. 12):

Há um consenso entre os profissionais sobre a importância da condicionalidade para contribuir na identificação das famílias beneficiárias que se encontram em situação de vulnerabilidade social. A listagem com famílias em descumprimento de condicionalidade é uma forma dos profissionais conhecerem a realidade dessas famílias. Nesta visão, as condicionalidades também serviriam para identificação das famílias que não estariam cumprindo com a sua função protetiva.

Assim, entende-se que há uma dimensão no debate da viabilidade das condicionalidades, haja vista que até mesmo entre os teóricos existem discordâncias que revelam o quão complexo é avaliar se de fato as medidas restritivas são arbitrárias ou necessárias, mesmo porque existem pontos em que estas ações viabilizam um melhor acompanhamento, ao passo que as condicionalidades estão arraigadas à ideia de punição àqueles que, por razões outras, descumpram o que lhes foi estabelecido como requisito necessário para a adesão ao PBF.

4.4 CUMPRIMENTO DA CONDICIONALIDADE EM SALVADOR BAHIA

Neste capítulo deu-se um enfoque ao Estado da Bahia, mais precisamente, ao município de Salvador.

A respeito da Bahia, capital do estado Salvador, sua população, de acordo com o censo de 2010, era de 14.016.906, sendo que havia uma estimativa de que a população em 2020 chegaria a 14.930.634.

Enquanto o território e o ambiente, a área da unidade territorial equivale a 564.760,427 km² (IBGE, 2021). Devido à pandemia causada pela Covid-19 e ao atual Governo Federal, o censo realizado para análise dos dados socioeconômicos do país

está cancelado, por isso alguns dados serão estimados ou utilizados a partir da análise de anos anteriores.

Segundo o IBGE (2018), a Bahia possui a 4ª maior população do Brasil, com 7,4% da população brasileira em 2017. E ainda, sua incidência de pobreza está acima da média nacional, com pessoas vivendo com uma renda mínima de R\$ 428,00, por pessoa. Tem-se que um a cada dez baianos, o que equivale a 12,5% da população do Estado, encontra-se na extrema pobreza, com renda mínima inferior a R\$ 148,00, por pessoa. (FARIAS, 2020)

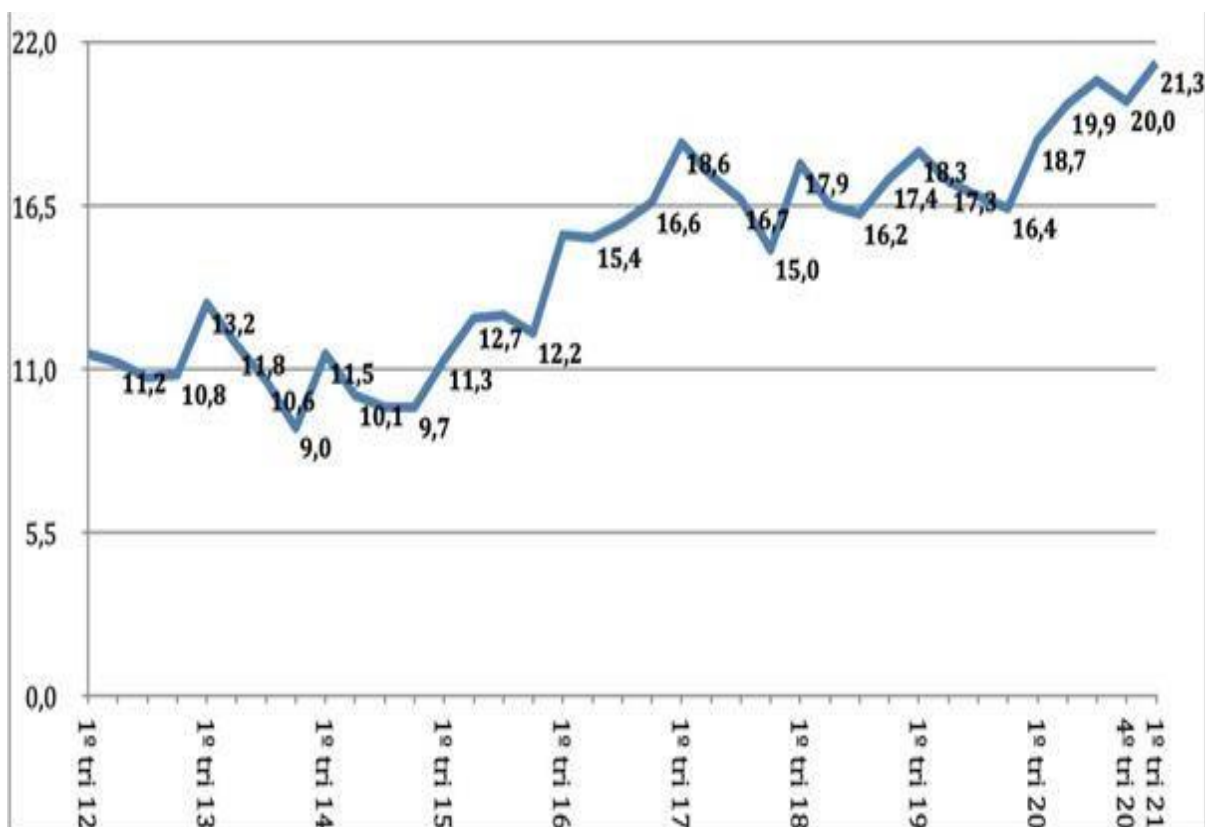
Nesse sentido, Farias (2020, p. 19) elenca que:

De 2018 para 2019, o percentual de pessoas em condição de extrema pobreza em Salvador aumentou em 4,9% (de 124 mil para 140 mil). Esse aumento também é considerado em comparação ao ano de 2014, quando o índice da pobreza teve queda no estado, com 37,5% da população, o equivalente a 5.446 milhões de pessoas e na capital Salvador com 13,6% ou 379 mil pessoas.

Pode-se afirmar, segundo Farais, que em 2019, a respeito da população abaixo da linha da pobreza, a Bahia ocupava a 11ª posição do estado brasileiro, com 40,4%. É necessário ressaltar que a linha oficial de pobreza, em 2020, era de R\$ 5,50 reais por dia, conforme o poder de compra (FARIAS, 2020).

Tem-se ainda na capital baiana, segundo dados divulgados pelo Jornal G1, que em Salvador há o maior número de famílias em que os responsáveis pelo sustento estão desempregados, reverberando uma taxa desocupação recorde no 1º trimestre de 2021, conforme é possível observar na figura 5 a seguir:

Figura 5 - Evolução da taxa de desocupação por trimestre na Bahia no ano de 2021



Fonte: IBGE, 2021

Entre as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, exercendo atividade apenas na informalidade, por meio de “biscates”, muitas são beneficiárias do PBF, tendo que cumprir todas as condicionalidades impostas pelo programa que objetiva desenvolver melhores oportunidades de vida para essas famílias.

As desigualdades entre os rendimentos do trabalho se refletem em sua distribuição, por isso, em relação ao rendimento médio do trabalho principal das pessoas com 14 anos ou mais, ocupadas na semana de referência, a Bahia encontra-se entre os sete estados que contam com menos de R\$ 1.500,00 de rendimento médio. Além disso, em razão dos rendimentos médios da população, a Bahia apresenta os menores rendimentos, se comparado aos demais estados brasileiros (IBGE, 2018).

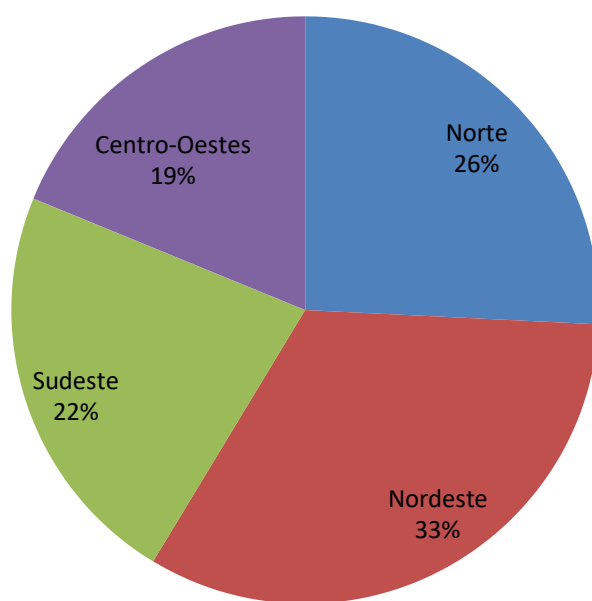
Em relação ao rendimento domiciliar *per capita*, sendo este calculado como a razão entre o total dos rendimentos domiciliares e o total de moradores, considerando uma análise racial, a Bahia é um dos estados em que se configuram as menores razões entre os rendimentos de pretos e pardos, em relação aos de brancos, com

51,5%, perdendo apenas para o estado do Amazonas (42,2%) e do Distrito Federal (48,2%) (IBGE, 2018).

A taxa de desocupação da Bahia foi de “18,3% no 1º trimestre de 2019, ficando atrás apenas do Amapá (20,2%), mas bem acima da média nacional, de 12,7%.” (BITTENCOURT, 2019).

O mercado de trabalho na Bahia perpassa por complicações, mostrando altas taxas de desocupação, dado que a taxa combinada de subocupação por insuficiência de horas trabalhadas e desocupação também foi recorde no Norte (20,7%), Nordeste (26,4%), Sudeste (18,1%) e Centro-Oeste (15,1%). Esses dados podem ser melhor compreendidos a partir do gráfico 1:

Gráfico 1 - Taxas de subocupação e desocupação por regiões



Fonte: Bittencourt, 2019

Entre os estados nordestinos, essas taxas são maiores nos seguintes estados: Bahia (31,1%), Amapá (30,7%), Piauí (30,5%), Sergipe (28,5%) e Maranhão (25,7%). O gráfico traz esses percentuais, a fim de demonstrar as diferenças que podem ser identificadas em cada um dos estados citados.

Segundo dados do Ministério da Cidadania, dos 14,283 milhões de famílias beneficiadas no ano de 2020, 7 milhões de famílias encontram-se em três estados da

região Nordeste e tiveram repasses superiores a R\$ 1 bilhão: Ceará (R\$ 1,08 bilhão), Pernambuco (R\$ 1,17 bilhão) e Bahia (R\$ 1,84 bilhão). O Norte é a segunda região a qual conta com mais de 1,7 milhão de famílias beneficiárias, o que representa 12,58% do público do programa. O investimento supera os R\$ 2 bilhões. (BRASIL, 2021).

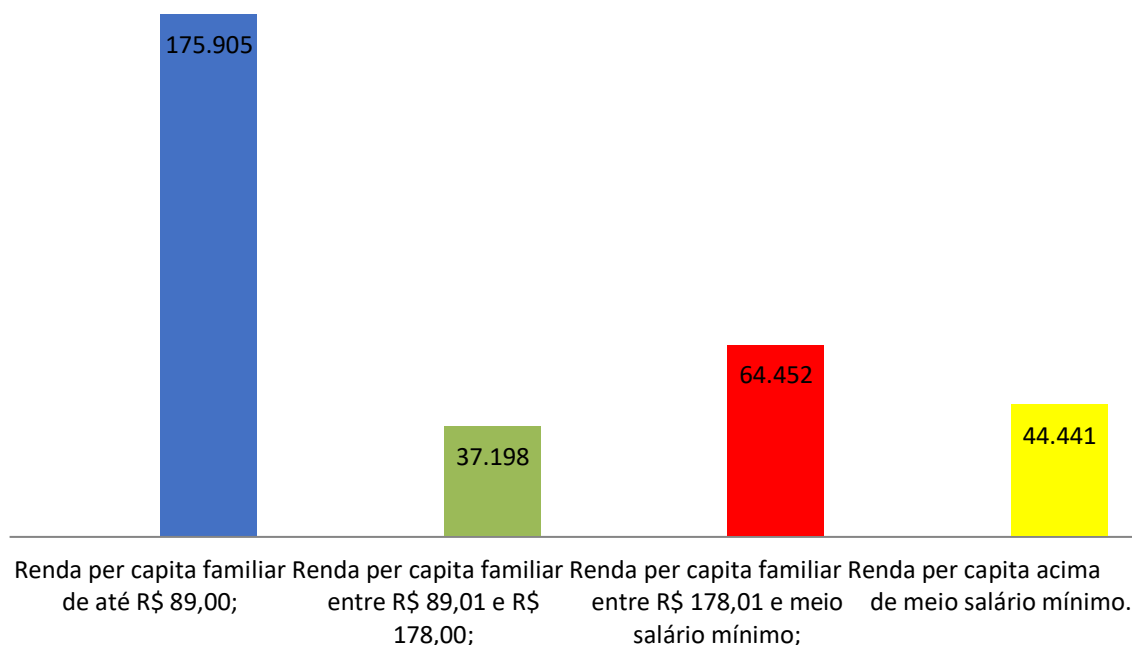
Essa realidade é tema de estudos desenvolvidos no estado baiano, bem como por jornais de grande circulação como o Jornal A tarde S/A, o qual divulgou no dia 12 de novembro de 2020, que na Bahia, em 2019, 4 em cada 10 moradores (40,4% da população) estavam abaixo da linha da pobreza monetária e pouco mais de 1 em cada 10 (12,5%) estava abaixo da linha de extrema pobreza, o que é corroborado por estudos realizados pelo IBGE.³⁸

Com relação à renda, mesmo sendo o 4º estado em população, a Bahia ocupava em 2018, a 2ª maior posição em número absoluto de pobres do país (6,006 milhões), bem próximo da 1ª posição ocupada pelo estado de São Paulo com (6,017 milhões).

Em relação aos programas sociais de distribuição de renda, a Bahia é o estado brasileiro com o maior número de inscritos no PBF, bem próximo a 2.983.015 famílias estavam inscritas no Cadastro Único do PBF, em agosto de 2018. Desse total, 1.801.185 delas têm renda per capita familiar de até R\$ 89,00. Em 2017, os inscritos equivaliam a 6,9 milhões de pessoas, 44,8% da população, vivendo na pobreza (BITTENCOURT, 2018).

De acordo com o Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania, consta que o município de Salvador, em junho de 2021, o total de famílias inscritas no Cadastro Único era de 321.996, sendo dividido, conforme apresentado no gráfico 2:

Gráfico 2 - Famílias inscritas no Cadastro Único



Fonte: Ministério da Cidadania – 2018

Enquanto isso, a taxa de incidência ajustada é compreendida como a medida de incidência das restrições, levando em conta o quantitativo de pessoas e a amplitude das restrições, ou seja, em quantas dimensões, em média, se tem restrição de acesso. “Além disso, essa medida pode ser desagregada para mostrar o quanto cada dimensão contribui para o conjunto de restrições. No Brasil, as dimensões que mais influenciam nesse total são o saneamento básico (31,6%) e a educação (23,7%).” (IBGE, 2018).

Os serviços de saneamento básico estão entre um dos mais baixos níveis de restrição do país, com 29,8%. Enquanto na educação, se tem 21,7% e as condições de moradia 8,4%. É válido apontar que a proteção social é a maior, se comparada a outros estados, com 17,7 (IBGE, 2018). Tais dados apontam que o estado da Bahia possui grandes taxas de restrições, o que é considerado como grande peso para a restrição de acesso aos serviços públicos, o que contribui para o aumento das expressões da questão social, incluindo a pobreza.

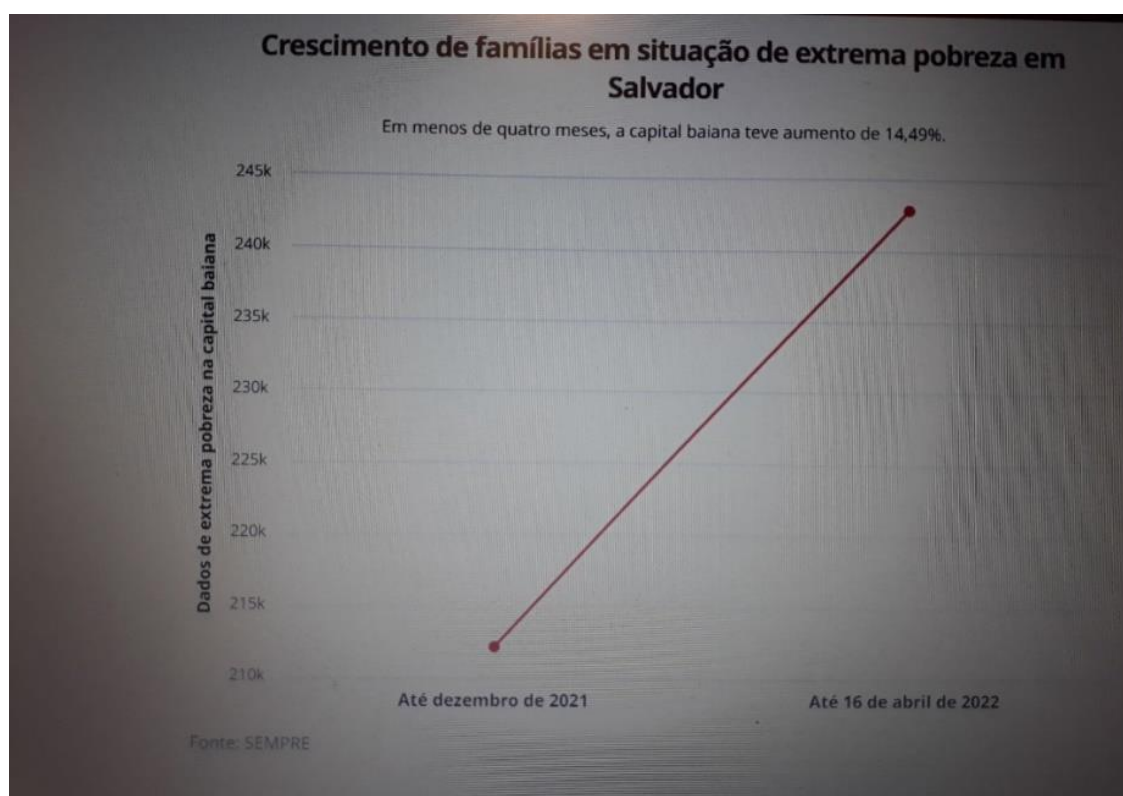
Entre as capitais dos estados brasileiros, Salvador encontrava-se em melhor posição. Com a quarta maior população em geral, a cidade soteropolitana, em 2019, era a quinta maior posição em quantidade de pessoas vivendo abaixo da linha da

pobreza em termos absolutos (611 mil pessoas), modificando apenas uma posição com relação ao ano de 2018, ultrapassada apenas pela cidade de Fortaleza (625 mil pobres).

Apesar do segundo recuo seguido por Salvador e outros municípios baianos, em 2019, bem mais pobres, em números absolutos e percentuais, do que em 2014, ano em que a pobreza chegou a seu mais baixo patamar, no estado (37,5% da população, ou 5,446 milhões e pessoas) e na capital (13,6% ou 379 mil pessoas).

Segundo os dados da Secretaria Municipal de Promoção Social, Combate à Pobreza, Esportes e Lazer (Sempre) Salvador registrou no ano de 2021, 212.118 famílias em situação de extrema pobreza até dezembro de 2021. Fato que mostra um crescimento de 14,49% do número de famílias em situação extrema pobreza, recebendo até R\$ 105 por pessoa conforme figura 6 abaixo.

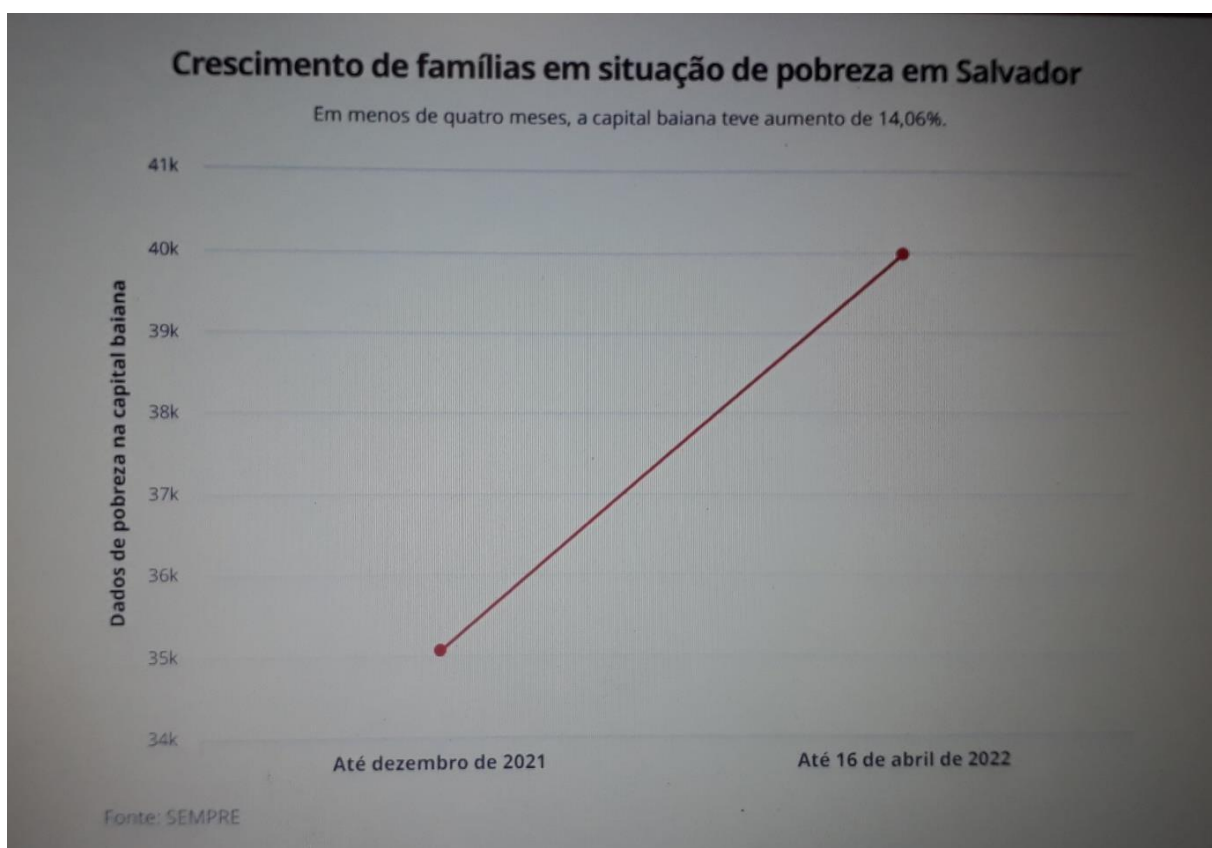
Figura 6- Crescimento de famílias em situação de extrema pobreza em Salvador



Fonte: SEMPRE (2022)

Em menos de quatro meses, a capital baiana teve aumento de 14,49%. Já em relação a famílias em situação de pobreza, os dados mostram que Salvador tem atualmente 9.979 famílias soteropolitanas nessas condições fica entre R\$ 105,01 e R\$ 210. Encontrava-se nessa condição aproximadamente 39.979 famílias soteropolitanas.

Figura 7 – Crescimento de famílias em situação de pobreza em Salvador



FONTE: SEMPRES (2022)

Com relação ao ano de 2022, a SEMPRES tem observado um aumento até agora de 14,06% no percentual. Segundo nota prévia da população dos estados e dos municípios calculada com base nos resultados do Censo Demográfico 2022 até 25 de dezembro de 2022, no IBGE (2022), a Bahia se manteve ocupante da 4ª maior população do Brasil possuindo 14.659.023 de pessoas, ficando atrás apenas do Estado de São Paulo que é de 46.024.937 em número de pessoas pobres. Ainda segundo a nota, o município de Salvador concentra 2.610.987 pessoas. (IBGE, 2022).

4.5 GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES E O ACESSO AOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE SALVADOR.

Alicerçado na lei e nos decretos sobre o Programa de Transferência Renda – Bolsa Família, objetiva-se, neste capítulo, analisar a concepção de condicionalidades previstas no marco legal do PBF e apresentar o cenário vigente para o acompanhamento das famílias beneficiárias de uma escola municipal escolhida, que têm crianças matriculadas no ensino fundamental I, no município de Salvador-Bahia, no bairro do Engenho Velho de Brotas.

Segundo os dados do PBF e Cadastro único do Ministério da Cidadania - Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, o município de Salvador, tem 136.639 crianças e adolescentes com perfil para acompanhamento das condicionalidades de educação. Contudo, apenas 118.971 crianças foram acompanhadas. Fato que representa uma cobertura de 87,07% do cumprimento dessa condicionalidade, uma média abaixo da nacional que é 93,07% de acompanhamento.

Assim, como já dito, é de responsabilidade do gestor municipal do PBF e do coordenador municipal do PBF na educação o acompanhamento junto à Secretaria Municipal de Educação, na tarefa de buscar ações para erradicar essa situação. Assim, só após essas articulações, entende-se que será possível focar nas famílias beneficiárias que estejam sem informação de acompanhamento ou com informação desatualizada sobre a escola em que estudam (“não localizados”), bem como promover ações de orientação às famílias para que informem nas escolas que suas crianças e adolescentes são beneficiários do PBF e para que atualizem o Cadastro Único, quando houver mudança de escola, ou ainda realizar a busca ativa de beneficiários que estejam fora da escola.

Com relação à condicionalidade da saúde, os dados do Ministério da Cidadania- MDS indicam que em Salvador, dos 246.923 beneficiários que tinham perfil para acompanhamento, somente 165.802 beneficiários contaram com o acompanhamento dessa condicionalidade, as crianças menores de 7 anos e mulheres, ou seja, foi realizado o acompanhamento de 67,15% das famílias beneficiárias, o que se encontra mais uma vez abaixo da meta nacional que é de 79.71%.

Assim como na educação, é atribuição do gestor municipal do PBF acordar estratégias para resolver os entraves passados pelas famílias beneficiárias, juntamente com o coordenador municipal do PBF na saúde, que é o responsável técnico pelo monitoramento desse acompanhamento na Secretaria Municipal de Saúde. Acredita-se que os obstáculos encontrados por essas famílias beneficiárias podem ser sanados com um auxílio adequado no momento do atendimento no posto de saúde de seu bairro, informando se elas são beneficiárias do PBF e, assim, já conferir e efetuar a atualização dos seus dados no Cadastro Único, caso haja mudança de endereço, por exemplo.

Com relação à inserção das famílias beneficiárias nos programas sociais (terceiro eixo) em Salvador, as mesmas são acompanhadas pelo Sistema de Condicionalidades do PBF - SICON, contudo, essas anotações não substituí os registros que devem ser realizados no prontuário da família e no plano de acompanhamento traçado pela equipe técnica dos CRAS e CREAS. Entretanto, o registro no SICON possibilita a utilização da Interrupção Temporária dos Efeitos do Descumprimento de Condicionalidades

O fato é que esses registros possibilitam que não sejam aplicadas às famílias as sanções em caso de descumprimento das condicionalidades. Por isso, é importante destacar que em relação ao descumprimento das condicionalidades:

A família que se encontrar em descumprimento de condicionalidade receberá uma notificação que pode tanto ser por correspondência escrita ou pela mensagem do extrato bancário de benefícios. Caso a família considere que houve erro na informação do acompanhamento das condicionalidades, ou que o descumprimento ocorreu por motivo justificável, o responsável familiar pode apresentar recurso ao gestor municipal. No recurso, a família poderá explicar o erro da informação ou o motivo do descumprimento, bem como solicitar que o efeito do descumprimento no benefício seja revisto. Caberá ao gestor municipal avaliar os recursos apresentados pela família. No caso de deferimento, o efeito será retirado do histórico da mesma (CARLOTO; STECHI, 2018, P. 5).

Assim, entende-se que as famílias que se encontram em descumprimento, possivelmente, são aquelas que estão passando pelo ciclo de suspensão do seu benefício, e, por isso, tornam-se prioritárias no auxílio pela assistência social no município. Outrossim, não há como negar que os dados de monitoramento e de acompanhamento dos cumprimentos das condicionalidades dão suporte para que

ocorram ações intersetoriais entre educação, assistência social e saúde, e, dessa forma, possam juntos minorar a situação de vulnerabilidade ou de risco para essas famílias, bem como possibilitará um maior alcance na resolução das necessidades sociais desse território.

5. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Não há como negar que o PBF é o maior programa de redistribuição de renda horizontal que busca equalizar uma real inclusão social entre as famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social no País.

Segundo Behring (2016) afirma que se trata de uma redistribuição de renda horizontal, pois no Brasil, nunca houve pleno emprego, o que se tem é uma tendência de redistribuição horizontal, entre os trabalhadores.

E segue afirmado que mesmo tendo uma política social distributiva, como é o caso do Bolsa Família.:

[...] no continente latino-americano, que distribuem recursos, mas não conseguem incidir efetiva e permanentemente sobre a desigualdade persistente, operando mais como políticas compensatórias, focalizadas, e de legitimação de projetos dos governos, bem como de produção de coesão social e controle sobre “os de baixo”, mas com importantes impactos na vida de amplos segmentos pauperizados da classe trabalhadora, razão pela qual devemos defender esses programas, especialmente a ampliação significativa do valor dos benefícios (BEHRING 2016,p.18).

Vale ressaltar que as autoras (Boschetti. e Behring, 2021) relatam que os programas transferência de renda são ações político-econômicas fundamentais para garantir minimamente a sobrevivência das famílias beneficiárias, assegurando-as para todas uma ainda que pequena uma movimentação de uso do capital, bem como reduzir o pauperismo e os comportamentos das famílias que encontram na extrema pobreza, vistas inclusive pela classe burguesa, como pertencentes de uma “classe perigosa”.

E seguem dissertando que para as famílias beneficiárias, as quais se encontram desprovidas de todas as condições de reprodução social no capitalismo, os programas de transferência de renda é uma questão de sobrevivência, principalmente em países como o Brasil, onde a informalidade é eminente, e a precarização do mercado de trabalho tem sido avassaladora. (BOSCHETTI e BEHRING, 2021,p.79).

Para tal, foi necessário que o Estado tomasse para si a responsabilidade de promover o binômio da transferência de renda monetária para essas famílias, e assegurar ao mesmo tempo o acesso das mesmas aos serviços básicos de cidadania, em especial a educação e a saúde pública.

5.1. LINHA HISTÓRICA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – PBF

No Decreto nº 5.209/2004, é explicitado que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome é o setor responsável pela gestão do Programa Bolsa Família. Importante esclarecer o que preconiza o Art. 2º, segundo o qual, “Cabe ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome coordenar, gerir e operacionalizar o Programa Bolsa Família (...)”. (BRASIL, 2017, p. 62). O artigo 3º, parágrafo 1º, do decreto em pauta, dispõe acerca dos programas remanescentes – unificados pelo Programa Bolsa Família, os quais trazem que.

- I - Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – “Bolsa Escola”, instituído pela Lei no 10.219, de 11 de abril de 2001;
- II – Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA – “Cartão Alimentação”, criado pela Lei no 10.689, de 13 de junho de 2003;
- III – Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – “Bolsa Alimentação”, instituído pela Medida Provisória no 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. (BRASIL, 2017, p. 63).

O fato é que o PBF é uma continuidade dos programas sociais de transferência de renda criados por FHC (1994-2002), que, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (LULA) teve como um dos objetivos principais integrar e fundir os programas já existentes, e ainda, diminuir a desigualdade de renda e as situações de extrema pobreza, garantindo acesso básico à educação e à saúde. Sobre essa unificação dos programas, Senna et. al, (2007) compreendem que essa ação:

Apesar dos avanços obtidos na trajetória dos programas de transferência de renda na década de 1990, como uma estratégia de combate à fome e à pobreza, as ações governamentais nessa área foram ainda marcadas pela fragmentação e paralelismo. Com efeito, perpetuaram-se mecanismos de sobre focalização dos beneficiários – ou seja, enquanto algumas famílias recebiam o Bolsa Escola e o Bolsa-Alimentação, outras famílias de baixa cobertura e do frágil controle social (SENNA et. al, 2007, p. 88).

Já na visão de Tavares (2019), essa unificação garantiu mais eficiência, ampliação do atendimento às famílias pobres e o acesso aos serviços públicos, haja vista que uma família que era acompanhada apenas na dimensão educacional passou a ser acompanhada nas áreas de saúde e assistência social.

Segundo o Ministério da Cidadania (2019), o PBF possui três eixos, são eles:

Complemento da renda – todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza. Acesso a direitos – as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à

saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social [e] Articulação com outras ações – o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2019).

Os critérios até então vigentes para inclusão/exclusão de beneficiários estão centrados na renda *per capita* familiar. Abaixo, segue o quadro 8 com tipos e valores dos benefícios e os perfis/critérios exigidos para o acesso ao programa.

Quadro 8- Tipos, Valores, critérios exigidos das famílias beneficiárias PBF

Benefício Básico	R\$ 85,00	Pago apenas a famílias extremamente pobres
Benefício Variável* * No caso dos benefícios variáveis (cada família pode receber até 05 benefícios).	R\$ 39,00	Pago às famílias (com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa) com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos
Benefício Variável à Gestante	R\$ 39,00	Pago às famílias (com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa) que tenham grávidas. Pagamento de nove parcelas mensais. Esse benefício só é pago se a gravidez for identificada pela área de saúde para que essa informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde
Benefício Variável à Nutriz	R\$ 39,00	Pago às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe. Pagamento de 06 parcelas mensais. Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício para superação da extrema pobreza	Valor variável, que corresponda ao necessário para a superação de R\$ 85,00 reais mensais por pessoa.	Para as famílias que continuem com renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00, mesmo após receberem outros tipos de benefícios do Programa. Calculado de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o limite de R\$ 85,00 de renda por pessoa.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente	R\$ 46,00	Limitado a dois benefícios por família. Pago a famílias com renda mensal de até R\$ 170,00 por pessoa) que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais – 2020

Para o critério de inserção dos beneficiários dos programas de transferência, no Brasil no que diz ao grau da pobreza, há a linha de elegibilidade do Programa Bolsa Família (R\$ 178,00 *per capita*), que concentrava 13,6 milhões de pessoas (6,5%); a linha do Banco Mundial de US\$5,50/dia, que estava em R\$ 450,00 mensais *per capita* e reunia 50,9 milhões de pessoas (24,1%), e a linha de $\frac{1}{2}$ de salário mínimo utilizada para o Cadastro Único do Governo Federal, que estava em R\$ 523,00 *per capita* e incluía 61,4 milhões de pessoas (29,1%). Conforme demonstra quadro 9 a seguir:

Quadro 9 - Linhas de pobreza monetária com respectivos usos, valores nominais mensais per capita, proporção e total de pessoas consideradas pobres – Brasil – 2020

Linha de Pobreza	Referência/uso	Valor nominal mensal <i>per capita</i> em 2020 (R\$)	Pobres	
			Total (1000 pessoas)	Proporção (%)
EXTREMA POBREZA				
Bolsa Família (EP)	Linha para concessão do benefício básico do Programa Bolsa Família	89	7.353	3,5
US\$ 1,90 PPC 2011/dia	Linha do Banco Mundial para países de renda baixa	155	12.046	5,7
¼ salário mínimo	Linha de concessão do BPC	261	22.064	10,5
POBREZA				
Bolsa Família	Linha de elegibilidade ao Programa Bolsa Família	178	13.630	6,5
US\$ 3,20 PPC 2011/dia	Linha do Banco Mundial para países de renda média-baixa	262	22.465	10,6

50% da mediana	Medida de pobreza relativa utilizada pela OCDE	418	46.828	22,2
US\$ 5,50 PPC 2011/dia	Linha do Banco Mundial para países de renda média-alta	450	50.953	24,1
½ salário mínimo	Cadastro Único do Governo Federal	523	61.452	29,1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais - 2020

Com a gestão política passando por reformas e ajustes administrativos, o Programa Bolsa Família teve várias mudanças. Destaca-se aqui o percurso histórico desde o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que antecedeu o PBF; o ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando se deu a implantação do PBF e ao atual presidente Jair Messias Bolsonaro.

5.2 FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1994-2002): ANTECEDENTE AO PBF.

É sabido que o PBF nasceu a partir de uma reorganização de quatro programas sociais já existentes no governo de FHC (1994-2002). Dentre esses programas, destacam-se os programas Bolsa Escola e CadÚnico, criados no ano de 2001

O CadÚnico implantado como instrumento de registro de informações e acompanhamento de programas sociais surgiu com o Bolsa Escola, com o objetivo de mapear as famílias de baixa renda aptas a participar do Bolsa Escola (TUON, 2020)

Ao longo da história se tornou imprescindível com mecanismo primeiro de inserção da população pauperizada em diferentes programas de caráter social:

O Cadastro Único para Programas Sociais foi criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, sendo a gestão disciplinada pela Portaria GM/MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008. Atualmente, a administração do Cadastro Único é realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC que conta com o apoio operacional

da Caixa Econômica Federal, conforme a Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011 (TAVARES, 2019, p. 35)

Estes programas, a seu turno, foram alvos de aprimoramentos técnicos e administrativos adotados para garantir a robustez do PBF, servindo como cadastro para diferentes programas sociais (BICHIR, 2020). Desse modo, o CadÚnico além de mapear as famílias que estão vivendo em situação de vulnerabilidade social, também se constitui como uma ação de gestão para assegurar a todas as pessoas que se encontram nessa situação a oferta e o acesso a serviços básicos de cidadania, desde que estas famílias cumpram algumas condicionalidades exigidas pelo programa.

A respeito das condicionalidades, Tavares (2019) afirma que nenhuma família deverá ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes seja inserida no trabalho social com famílias. Os avanços legislativos descritos e que regulamentam o Programa Bolsa Família permitem observar a existência de tentativas voltadas a ampliar sua abrangência e promover ações que contribuam para que as famílias beneficiárias se emancipem e consigam romper o ciclo de pobreza vivenciado. Fonte: Tavares (2019, p. 37)

Bichir (2020) segue afirmando que o programa atingiu seu objetivo e superou as expectativas em relação aos impactos de condições de vida da população.

A seguir será apresentado diferentes aspectos e abordagens do PBF do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003), até o final do governo do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro (2022) .

O Bolsa Escola foi o primeiro programa de transferência de renda criado para beneficiar à educação de crianças de famílias de baixa renda, com filhos em idade escolar. Para estas, foram fornecidas bolsas para crianças de 7 a 14 anos, a partir de critérios de renda familiar (BICHIR, 2020).

5.3 LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

No governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve a criação do PBF, em 2003. Este programa surge, como já adiantado, a partir da agregação de quatro programas previamente existentes (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás), a partir da aprovação da Lei n. 10.836/2004. Segundo Campello (2015),

o Programa Bolsa Família teve como objetivo principal contribuir para a inclusão social das famílias em situação de miséria, a fim de estimular avanços na saúde e educação e interromper o ciclo de pobreza reproduzida entre gerações nos segmentos sociais vulneráveis.

Em 2004, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o qual tinha como objetivo estruturar institucionalmente o programa, sua articulação com as áreas de assistência social e inclusão produtiva, inclusive a área de monitoramento e avaliação (BICHIR, 2020).

Quanto ao cenário socioeconômico, em 2003, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante sua campanha política, já falava em um programa para substituir o Programa Comunidade Solidária, tendo em vista que naquela época, segundo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS (2010, p. 14), 75,9 milhões de brasileiros viviam em situação de pobreza e não conseguiam ter garantidas, ao menos, três alimentações no dia. Como o primeiro ato de seu governo (Memorial da Democracia - Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/combate-a-fome/6>), Lula criou o Projeto Fome Zero, Neste foram inseridas as pessoas com baixa renda como sujeitos de atenção prioritária.

Barbosa (2010, p. 6-7) esclarece que:

Lula criou o programa Fome Zero para combater a pobreza extrema. Em 2004-2005, a estratégia foi aperfeiçoada por intermédio da integração das diversas ações de combate à pobreza em único programa, o Bolsa Família. Baseado em experiências similares na esfera municipal, tal programa consiste na transferência de renda para famílias em extrema pobreza e tem como principais condições para acesso ao benefício o acompanhamento de nutrição, da saúde e da frequência escolar das crianças das famílias atendidas. Ao final de 2005, o valor total do Bolsa Família atingiu 0,3% do PIB, beneficiando 8,7 milhões de famílias. (BARBOSA, 2010, p. 6-7).

Marques (2008) destaca como se encontrava o país nessa época, apontando que a quantidade de pessoas em situação de pobreza era de 44,043 milhões, o que correspondia a 9,32 milhões de famílias, de modo que a pobreza absoluta correspondia a 27,8% da população.

A população com renda abaixo da linha de pobreza, que seria objeto de sua atenção prioritária, correspondia a 44,043 milhões de pessoas, envolvendo 9,32 milhões de famílias. Dessa forma, o tamanho da pobreza absoluta correspondia a 27,8% da população total do país; 19,1% da população das regiões metropolitanas; a 25,5% das áreas urbanas não-metropolitanas;

46,1% da população rural e, em relação ao total das famílias, correspondia a 21,9% (MARQUES, 2008, p. 239).

Em 2006, o governo focalizou no monitoramento das condicionalidades de educação e saúde a partir de relações federativas e sistemas de informação (como o Sistema de Condicionalidades - Sicon). Também no mesmo ano foi criado o Índice de Gestão Descentralizada (IGD-M), o qual segundo Bichir (2020, p. 21), é um “mecanismo de indução federativa das ações municipais, ao balizar o repasse de recursos federais ao cumprimento de metas de cadastramento e de acompanhamento de condicionalidades”.

Em 2009, foi criado o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS (resolução CIT n. 7). Esse documento trata da integração do PBF no SUAS, já que define que os beneficiários do Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) devem ter prioridade nos equipamentos públicos da assistência (BICHIR, 2020).

Sobre esse viés, Tavares (2019, p. 36) complementa que:

A publicação do Protocolo de Gestão Integrada entre Benefícios, Serviços e Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)¹⁰ – reconhece que as dificuldades de acesso à escola e aos serviços de saúde são reveladoras de vulnerabilidade e risco e funcionam como um alerta para que a assistência social inclua as famílias em descumprimento nos serviços de atendimento integral às famílias.

Assim, no mesmo ano, focaliza a revisão cadastral gerida pelo Senarc que passa a definir os procedimentos que os gestores municipais devem fazer para atualizar a cada dois anos as informações cadastradas no CadÚnico (BICHIR, 2020).

Por fim, em 2010, há o desenvolvimento da versão 7 do CadÚnico, versão online que segundo Bichir (2020, p. 23):

Ampliou o reconhecimento dos públicos vulneráveis prioritários para cadastramento, como crianças submetidas a trabalho infantil, população em situação de rua, povos e comunidades tradicionais (como comunidades indígenas, populações ribeirinhas e quilombolas).

Segundo a Coligação Para o Brasil Seguir Mudando (2010, p.5), as políticas sociais do governo Lula não foram complemento compensatório de orientações econômicas conservadoras, menos ainda um mecanismo de “cooptação” de setores

da sociedade, sendo sim o elemento estruturante de uma nova política econômica que elegeu a ascensão social e a geração de empregos como suas prioridades.

Neste contexto, Mercadante Oliva (2010) diz que o Governo Lula foi a centralidade das políticas públicas de inclusão social e redistribuição de renda, o que o caracterizou como governo de política econômica denominada de Novo Desenvolvimentismo³⁹. Assim, é ação que possibilitou uma mudança social que reduziu problemas sociais que atingiam criança e comunidades que até então sofriam com a invisibilidade social e a vulnerabilidade, como é o caso de crianças submetidas a explorações como a do trabalho infantil.

5.4 DILMA ROUSSEFF (2011 – 2016)

Significativos avanços ocorreram no governo da presidenta Dilma Rouseff, os quais fortaleceram o Estado Brasileiro no caminho da equidade social. Aqui pode-se relacionar, além do Bolsa Família, o Programa Luz Para Todos, junto com a forte expansão do crédito (de 24% para 46,2% do PIB), a ampliação do apoio à agricultura familiar, o crescimento do emprego e a valorização do salário mínimo que permitiram aos trabalhadores aumentos superiores à inflação, assim como o fortalecimento da Previdência contribuiu para a democratização de oportunidades para milhões de brasileiros e brasileiras.

No que diz respeito à educação, tanto no governo do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva como no governo da ex-presidenta Dilma Rouseff, houve uma parceria com a exigência do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde

³⁹ O novo desenvolvimentismo surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via, tanto ao projeto liberal quanto do socialismo. Os primeiros escritos do novo desenvolvimentismo brasileiro apareceram no primeiro mandato do governo Lula no tinteiro de Luiz Carlos Bresser Pereira, ex-ministro da Reforma do Estado, professor emérito da FGV-SP e então intelectual orgânico do PSDB. Segundo seus apontamentos, o novo desenvolvimentismo se diferenciaria do nacional-desenvolvimentismo em três pontos: maior abertura do comércio internacional; maior investimento privado na infraestrutura e maior preocupação com a estabilidade macroeconômica. “Em síntese”, escreve Bresser Pereira (2004, p. 2-3), “o mercado e o setor privado têm, hoje, um papel maior do que tiveram entre 1930 e 1980: a forma do planejamento deve ser menos sistemática e mais estratégica ou oportunista, visando permitir que as empresas nacionais compitam na economia globalizada”. (CASTELO, 2012)

assegurando o acesso aos serviços, a partir do entendimento da especificidade da pobreza como um fenômeno multidimensional.

Em 2012, uma nova portaria de controle de condicionalidade (nº 251 da Senarc) define que nenhuma família terá o benefício cancelado por descumprir as condicionalidades, sem antes ter um acompanhamento socioassistencial, objetivando identificar os motivos do descumprimento.

No mesmo ano, há a criação do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância (lei n. 12.722/2012), esse benefício atendia às famílias pobres – beneficiadas pelo PBF –, com crianças de 0 a 6 anos incompletos, a fim de que possam ter uma renda complementar para a superação da extrema pobreza. (BICHIR, 2020).

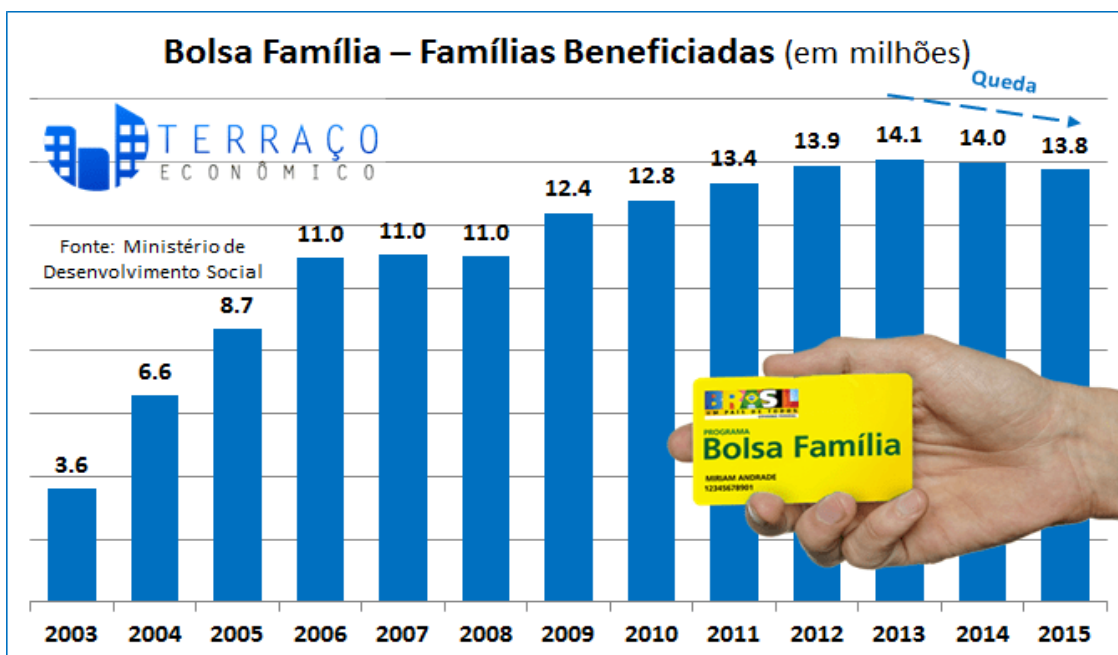
No governo Dilma, primeiro mandato entre os anos de 2014-2015:

O Estado rendeu-se à política de austeridade fiscal, apontando para a resiliência do neoliberalismo, e isso se concretizou [...] em cortes de programas sociais estratégicos (Minha Casa, Minha Vida), recessão econômica, agravamento do desemprego, deterioração da renda, retrocesso social da 'Nova Classe Média' (Classe C) e falta de recursos nas áreas de saúde e educação públicas (SOUZA; HOFF, 2019, p. 6).

Para Pinho (2017, p. 19), o esgotamento da gestão do Governo Dilma ocorreu em 2014-2015, diante de diferentes acontecimentos econômicos, sociais e culturais, e marcou o “[...] esfacelamento da estratégia desenvolvimentista ancorada no crescimento econômico com dinamização do mercado doméstico de consumo de massas e inserção social dos setores populares.”

Na figura 8, é possível verificar que já estava acontecendo uma queda do número de famílias beneficiárias. Isso é o resultado do maior controle da concessão do benefício social pelo governo federal, fazendo com algumas famílias saíssem do programa (SOLOW, 2016).

Figura 8 – Evolução do PBF: famílias beneficiadas



Fonte: Solow (2016)

5.5 MICHEL TEMER (2016 - 2018)

Em 2016, é criado o Novo regime fiscal no âmbito do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União – mais conhecido como emenda constitucional de “teto de gastos” –, o qual impôs restrições à consolidação da seguridade social no país, afetando diretamente no orçamento do programa e da assistência social (BICHIR, 2020).

De acordo com Souza e Hoff (2019, p. 9), esse novo regime fiscal buscava o crescimento econômico, uma vez que:

O governo Temer limitou constitucionalmente os gastos públicos por 20 anos, diminuindo o Estado e impedindo que o sistema constitucional de proteção social (que inclui saúde, previdência e assistência sociais) funcionasse de maneira adequada às necessidades da população.

Dois meses antes de tomar posse, Temer anunciou um aumento médio de 12,5% do PBF, a fim de evitar críticas de que seu governo não priorizava a área social. No entanto, passou um “pente fino” para reduzir irregularidades. Depois de realizar cruzamentos com diversos bancos de dados, “a pasta anunciou o cancelamento de 469 mil benefícios e o bloqueio de outros 654 mil, o que representa 8% do total de 13,9 milhões de benefícios” (SCHREIBER, 2016).

Pode-se afirmar que nesse governo o que predominou foi um curto período presidencial, ao passo de um longo período de incertezas, quando se receava um futuro bastante nebuloso a partir das medidas de desmonte das políticas sociais. E, assim mais uma vez imperava-se um governo neoliberalista.

Temer deixa claro que no seu governo ele iria governar para as grandes empresas e, dessa forma, concretiza três ações econômicas em detrimento de outras exclusivamente liberais. Entre as ações está a Proposta de Ementa Constitucional (PEC) nº 241/201, aprovada em 15 de dezembro de 2016 (Emenda Constitucional nº 95), também conhecida como PEC da morte, em que ele congelou por 20 anos os gastos públicos, o que afetou diretamente o sistema de proteção social, ou seja, educação, saúde, previdência e assistência sociais fosse totalmente precarizados e assim não pudesse atender a população de quem dela precisasse.

Em seguida, foi a vez da proposta conhecida como Reforma da Previdência, ou a PEC 287/2016, que previa o aumento do tempo mínimo de contribuição de 15 para 25 anos e exigia ainda 49 anos de contribuição previdenciária para acesso ao benefício integral. Essa medida viria a diminuir consideravelmente o sistema previdenciário. Desse modo, foram retiradas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ano de 2017 outras importantes metas sociais. Óbice que o Fundo Monetário Internacional - FMI destacou o mérito dos programas de distribuição de renda, para a população mais pobre do país.

Em 2018, entra em vigor a nova portaria sobre a política de monitoramento do MDS (portaria n. 2.527/2018), com a finalidade de dar maior transparência e fiscalização aos dados. (BICHIR, 2020).

Tendo apresentado informações gerais sobre o PBF, é necessário compreender como se dão as condicionalidades impostas às famílias como requisito para que elas estejam aptas a ingressar no Programa Bolsa Família, exigindo o cumprimento dos requisitos determinados pelo Governo federal, bem como a também exigida atualização constantes dos dados cadastrais. Entretanto os caminhos do Programa Bolsa Família teve seu caminho modificado, conforme apresentado na seção seguinte.

5.6 JAIR MESSIAS BOLSONARO (2019 – 2022)

A derrota do Partido dos Trabalhadores - PT nas eleições presidenciais, com a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro (2018), fez com que os programas sociais tomassem outro rumo.

O então presidente Jair Bolsonaro, em abril de 2021, anunciou que iria aumentar o valor do benefício do PBF, que passará de R\$ 192 para R\$ 250 até setembro desse ano, onde o mesmo contemplava 14,5 milhões de famílias (COSTA, 2021).

Obviamente que o repasse dos benefícios é feito a partir do cumprimento pelas famílias das condicionalidades nas áreas de saúde e de execução, discutidas no item seguinte, sejam devidamente respeitados.

Não obstante, não houve aumento do benefício para as famílias beneficiárias e sim a sua extinção.

Um ponto que merece todo destaque é que o PBF é conhecido como o maior programa social de transferência direta de renda do mundo, foi finalizado em 29 de outubro de 2021, após 18 anos de existência. Esse programa beneficiava cerca de 14,6 milhões de famílias em todo o país, das quais predominantemente estão localizadas nas regiões Norte e Nordeste.

PISCITELLI Roberto, (2021) afirma que o Bolsa Família foi um dos principais programas do gênero do mundo e permitiu que os seguintes avanços ao país:

- ✓ saísse do mapa da miséria;
- ✓ avançasse nos índices de educação;
- ✓ estabeleceu uma contrapartida para as famílias beneficiárias para melhorar a educação brasileira e dar uma responsabilidade aos pais;
- ✓ reduziu o nível de pobreza e extrema pobreza;
- ✓ houve uma ascensão das classes sociais, possibilitando o acesso das classes menos favorecidas a bens duráveis.

5.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS SOBRE O PBF

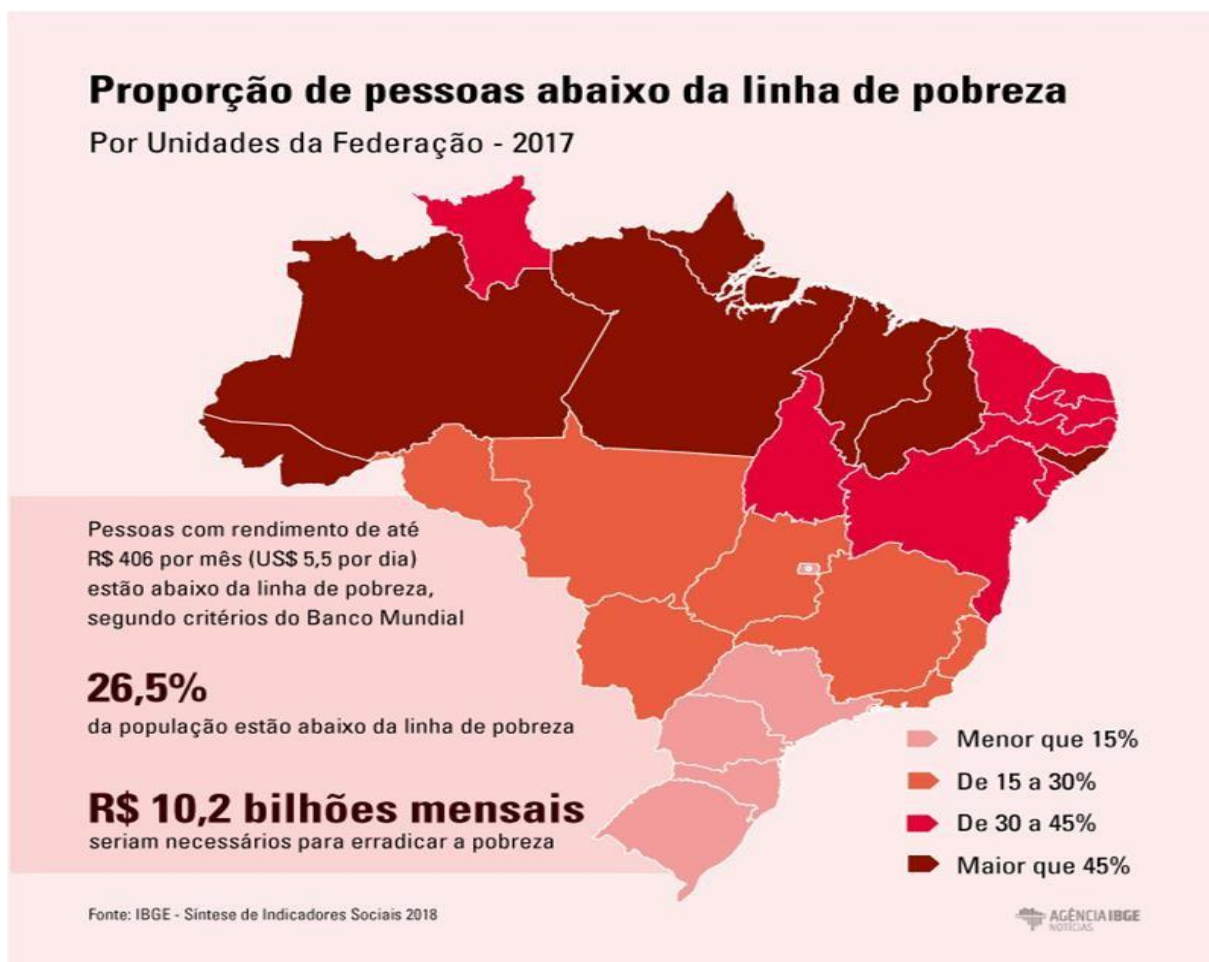
Prado (2019) relata o fato do Programa Bolsa Família ser colocado na posição de protagonismo para a redução da situação de pobreza absoluta nas famílias beneficiárias, como também combater a infrequência escolar, respalda-se em Castel

(1998) quando o autor explana que o exacerbado crescimento do desemprego deve-se ao aumento da vulnerabilidade social em que estão completamente inseridas as famílias beneficiárias do PBF, que têm crianças matriculadas na rede municipal de ensino fundamental I, na cidade de Salvador.

Os altos índices de desemprego, o congelamento por 20 anos dos programas sociais a partir da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 55/2016 e a falta de reajuste de subvenções como o PBF contribuíram para o aumento da extrema pobreza, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste do país. Prova disso é verificar que a maior concentração de famílias beneficiárias desse programa encontra-se na região Nordeste, com repasse superior a R\$ 1 bilhão.

Observa-se que as oportunidades de trabalho formal diminuem drasticamente para as famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, em que a desigualdade de renda, social e de escolarização é menor e cresce a busca pelo trabalho informal, de baixa remuneração e ganho instável, sem as garantias trabalhistas para essas famílias ao longo do tempo, o que pode ser observado na demonstração feita pelo IBGE apresentada na figura 9 a seguir:

Figura 9 - Proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza, por unidade da federação – Brasil, 2017



Fonte: IBGE (2018)

Dessa forma, 26,5% das famílias do país que vivem em situação de pobreza absoluta atualmente têm passado por várias transformações, as quais se relacionam com a dinâmica escolar. Segundo os dados do IBGE (2018), são necessários um investimento de R\$10,2 bilhões mensais para erradicar a pobreza no País. Nessa relação, espera-se que seja desenvolvida uma parceria de colaboração mútua em prol do desenvolvimento do aluno. Isto porque essa relação é essencial para a formação da criança e por conseguinte da sociedade.

Considerando as alterações, mudanças, reformulações que ocorrem e ocorreram na implementação, análise e direcionamento do programa de transferência de renda até então direcionado às famílias beneficiárias, vale dizer que o referido programa enfrenta diferentes entendimentos. Há os que o defendem como um programa de “caráter compensatório” no combate à pobreza por ser um programa

realizado para representar os benefícios permanentes e eficazes, ao passo que alguns autores como Silva e Barros (2007) o veem como:

Ações de redistribuição de riquezas socialmente produzidas exercendo um detalhe dos serviços sociais voltados para a inclusão; e há os que defendem como procedimentos temporários para a inclusão dos sujeitos que se encontram em situação de pobreza ou desempregados (SILVA; BARROS, 2007, p. 21).

Todavia, é importante destacar que os programas de transferência de renda e aqui, em especial o PBF, abarcam o sistema de proteção social brasileiro, sendo a transferência monetária uma forma pela qual as famílias beneficiadas têm para recorrerem às políticas sociais universais, sobretudo à educação e à saúde, conforme apresenta a Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), ou seja, medidas que possibilitam a essas famílias recursos para que elas possam antecipasse-se às ocorrências de risco, fortalecendo elos familiares, passando, assim, a ter uma natureza inclusiva e preventiva.

Logo, o PBF se encontra alicerçado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos (MDS, 2019). E, sugere a mulher como representante prioritária para receber o benefício na unidade favorecida do grupo familiar. Para Torres (2007), o propósito do PBF é oportunizar uma reparação das situações sociais nas famílias beneficiárias, a fim de proporcionar uma quebra ao redor das famílias que vivem em situação de pobreza e de extrema pobreza, e dessa maneira:

[...] conceder uma proteção integral a todo o grupo familiar, e não a alguns de seus membros, representando uma mudança significativa na concepção de política de renda mínima brasileira. Os recursos oferecidos pelo programa na forma de complementação da renda familiar visam estimular às famílias beneficiadas a frequentarem e utilizarem os serviços da rede pública de saúde, educação e de assistência social [...] (TORRES, 2007, p. 50).

Assim, o PBF tem como estratégia além da transferência de renda, garantir que os direitos de saúde e educação e a realização de atividades complementares sejam possibilitados a todo grupo familiar, o que corresponde aos objetivos principais de um programa de transferência de renda, visto que como assevera Yazbek et al (2007), essas iniciativas se constituem como:

Uma política pública concebida no âmbito do direito à cidadania com perspectiva de estabelecer uma relação direta Estado/cidadão, com transferência monetária alocada diretamente aos beneficiários, com possibilidade de contribuir para mudanças nas práticas políticas e na

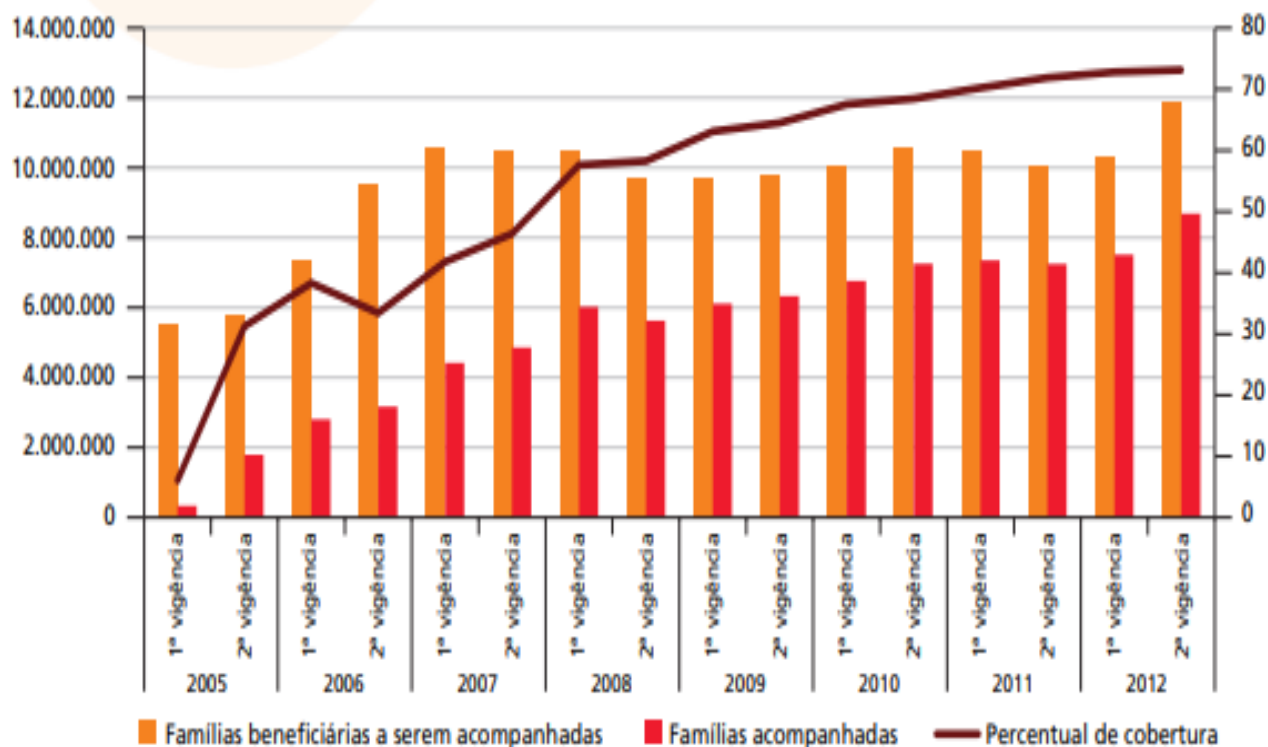
democracia, pela perspectiva de superar o clientelismo e o uso eleitoreiro que têm marcado as políticas sociais brasileiras (YAZBEK et al, 2007,191).

Com base na reflexão de Yazbek (2007), entende-se que o PBF, como outros programas de transferência de renda, atendem ao que propõe a Carta Magna, uma vez que cabe ao Estado prover recursos que atendam às necessidades básicas do cidadão. Vale ressaltar ainda que o PBF tem contribuído para o sistema de proteção social do país, uma vez que:

O benefício monetário, associado a benefícios não monetários, habilitariam os indivíduos a romper o ciclo de pobreza persistente. É visualizada enquanto privação de capacidades, que são elementos importantes para o pleno desenvolvimento social do sujeito, nesse contexto, a renda possui um caráter instrumental. Não se trata de negar à baixa enquanto uma das causas principais da pobreza (TAVARES, 2019, p. 37)

Nesse sentido, vale destacar que do ano de 2005 até o ano de 2012, o acesso das famílias aos serviços de saúde passou de 5,5 milhões para, aproximadamente, 11,8 milhões, sendo que em 2012, os profissionais da atenção básica do SUS atenderam cerca 8,6 milhões de famílias, sendo 5,1 milhões de crianças, 13,8 milhões de mulheres e aproximadamente 165 mil gestantes. Essa ação pode ser melhor compreendida a partir do gráfico apresentado na figura 10:

Figura 10 - Evolução do acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF (2005-2012)



Fonte: Ipea (2014)

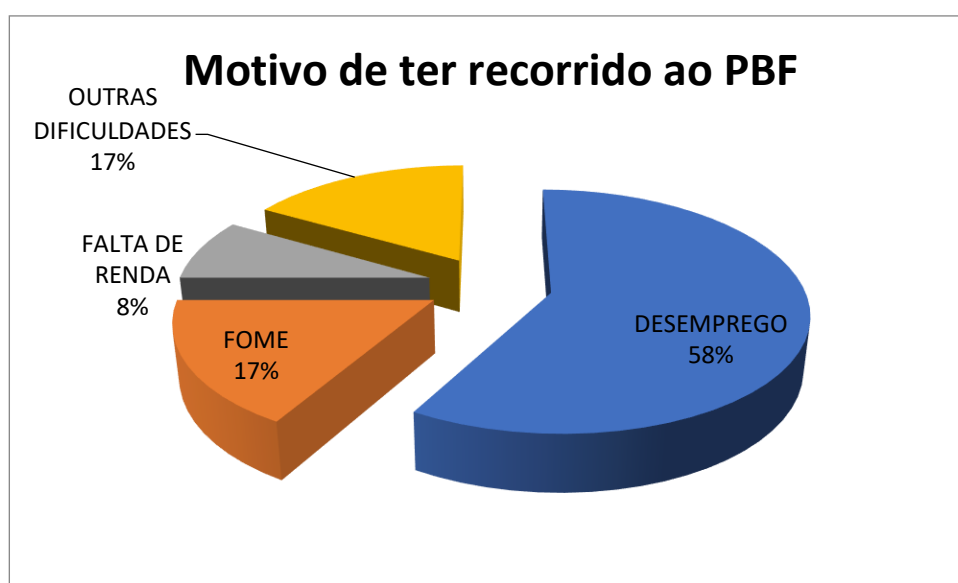
Assim, observa-se que o PBF trouxe grandes benefícios à população brasileira, como a redução da mortalidade infantil, a redução da desigualdade de rendimentos, os impactos significativos na redução da extrema pobreza, efeito multiplicador no PIB e na renda familiar, menores taxas de abandono e maiores taxas de progressão entre os beneficiários, entre outros. (SILVA, 2017). Também é importante dizer que ao término do ano de 2003, conforme versa Mercadante (2010, p. 362): “o Programa Bolsa Família transformou-se em pouco tempo em uma das iniciativas mais exitosas de redução da pobreza e de inclusão social”.

6. A PERCEPÇÃO DAS FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS

Para esta pesquisa foi utilizado como procedimento metodológico a pesquisa de opinião, realizada através de uma entrevista semiestruturada com 12 mães beneficiárias do Programa Bolsa Família, com finalidade de analisar a percepção das famílias beneficiárias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I das escolas municipais da cidade de Salvador, no estado da Bahia, sobre a importância deste programa enquanto propulsor de desenvolvimento humano.

Vale ressaltar, no que tange aos arranjos familiares, evidenciou-se que a maioria são formadas por mulheres e que as mesmas são as responsáveis pelo recebimento, administração e controle do benefício monetário. Essas mulheres têm idade entre 25 e 45 anos, sem renda fixa, que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social, já que, não exista outra pessoa na sua residência que contribuísse com na divisão das tarefas de cuidado e de manutenção econômica da família. Todas eram moradoras do bairro, com escolaridade incompleta no ensino fundamental I, mulheres afrodescendentes. Das 12 mães, duas tem 01 filho e as outras 10 mães possuem entre 03 e 05 filhos em idade escolar, com idade variando entre 02 a 18 anos, e vivem apenas com o valor recebido do Programa Bolsa Família.

Gráfico 3 – Entrevista com mães: Primeira pergunta



Fonte: a Autora (2023)

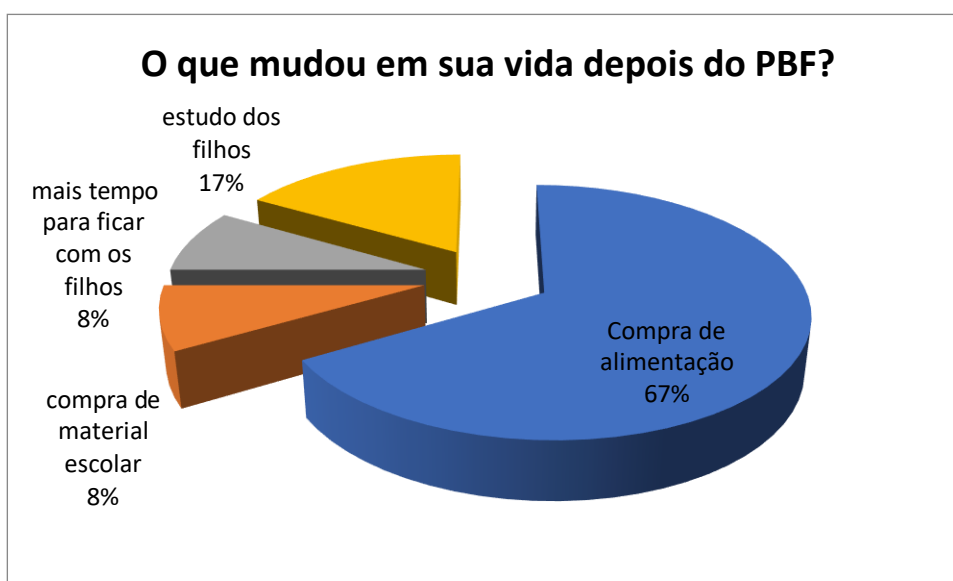
Quando perguntadas sobre o motivo de terem adentrado no Programa Bolsa Família, 7 mães responderam pela falta de emprego (58%), 2 responderam que

estavam em situação de fome (17%), 1 mãe afirmou não ter nenhuma forma de renda (8%) e 2 responderam devido às dificuldades enfrentadas (17%).

Percebe-se que o desemprego é o maior motivo das famílias procurarem o PBF. Destaca-se um dos relatos: *“A falta de trabalho, de oportunidade. Eu não sei ler e Carlos também não. Além de ser preto, a coisa fica muito difícil para nós.”* Segundo Leal (2022), entre 2012 e 2021 foram perdidas quase 200 mil vagas de emprego no Brasil. No mesmo período a taxa de desemprego passou de 10,8% da população para 17,3% em 2021, sendo que, ao final de 2020, o desemprego chegou a 20,7% do total, representando um em cada cinco trabalhadores fora do mercado.

Silva (2020) aponta que a incompatibilidade entre habilidades exibidas e ofertadas pelo mercado de trabalho em uma determinada área se chama desemprego estrutural. O Brasil vem sofrendo deste mal desde a recessão causada pela crise econômica e política que ocorreu a partir de 2014. De acordo com os dados da PNAD Contínua, em 2017 a economia brasileira contou com mais de 13 milhões de desempregados. Destes, mais de 5 milhões estavam procurando emprego há mais de um ano, caracterizando o que é chamado de situação de desemprego severo, que é, justamente, o trabalhador que procura emprego há mais de um ano e não obtém sucesso. Apesar do programa ter sido muito questionado quanto à capacidade de alcançar os objetivos propostos, as pesquisas sobre o PBF demonstram seu potencial para a modificação do quadro de pobreza na sociedade brasileira. De acordo com o 4º Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio, houve uma diminuição dos índices de pobreza extrema de 12% em 2003 para 4,8% em 2008. (IPEA, 2010).

Gráfico 4 – Entrevista com mães: Segunda pergunta



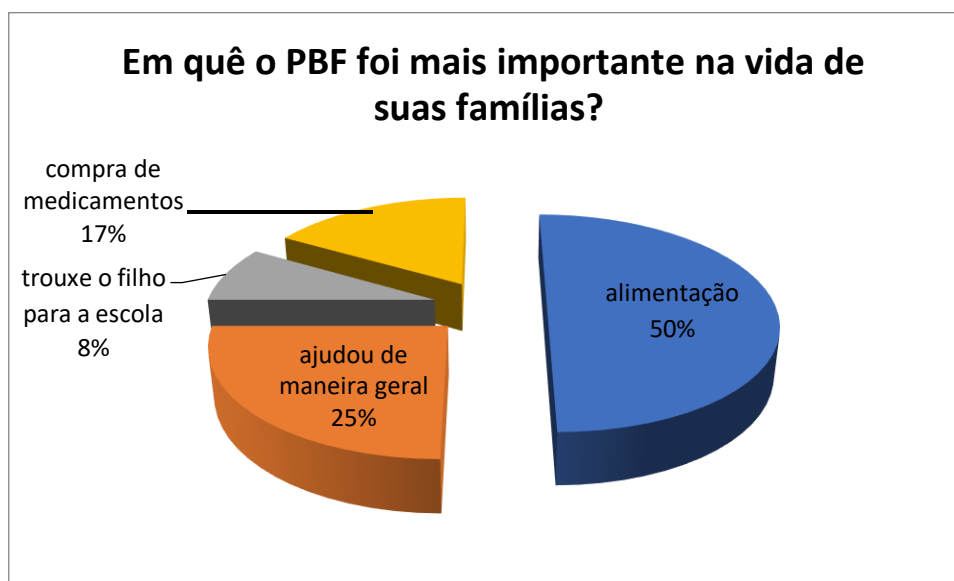
Fonte: a Autora (2023)

A segunda pergunta da pesquisa foi “O que mudou na sua vida depois do Programa Bolsa Família?”. 8 responderam na compra de alimentação (67%), 1 mãe respondeu além da alimentação poder comprar material escolar (8%), 1 mãe respondeu ter mais tempo para ficar com os filhos e também alimentação (8%), e 2 famílias responderam pela possibilidade de ajudar no pagamento dos estudos dos filhos (17%). O maior percentual teve como resposta a questão da alimentação, demonstrando a importância do PBF na vida dessas famílias. Fachin e Machado (2021) destacam que com a volta do Brasil no Mapa da Fome quase dois terços da população urbana sofrem de insegurança alimentar, e nas zonas rurais a situação é ainda mais grave, atingindo 75% da população.

Quando perguntadas em que o Programa Bolsa Família foi mais importante na vida das famílias, 6 mães responderam que foi na alimentação, 3 mães afirmaram que ajudaram de maneira geral, 1 mãe respondeu que trouxe o filho para a escola, retirando-o das ruas, e 2 mães responderam na saúde, na medida em que ajuda a comprar medicamentos e pagar plano de saúde. Destaca-se uma das falas: *“Diminuiu a fome lá em casa. A senhora sabe o que é acordar e não ter um pedaço de pão para colocar na boca de seu filho?”*.

Percebe-se, a partir da fala das entrevistadas, que o desemprego é o maior motivo das famílias procurarem o PBF. Destaca-se em um dos relatos: *“A falta de trabalho, de oportunidade. Eu não sei ler e Carlos também não. Além de ser preto, a coisa fica muito difícil para nós.”*

Segundo Leal (2022), entre 2012 e 2021 foram perdidas quase 200 mil vagas de emprego no Brasil. No mesmo período a taxa de desemprego passou de 10,8% da população para 17,3% em 2021. Sendo que, ao final de 2020, o desemprego chegou a 20,7% do total, representando um em cada cinco trabalhadores fora do mercado. Silva (2020) aponta que a incompatibilidade entre habilidades exibidas e ofertadas pelo mercado de trabalho em uma determinada área se chama desemprego estrutural.

Gráfico 5 – Entrevista com mães: Terceira pergunta

Fonte: a Autora (2023)

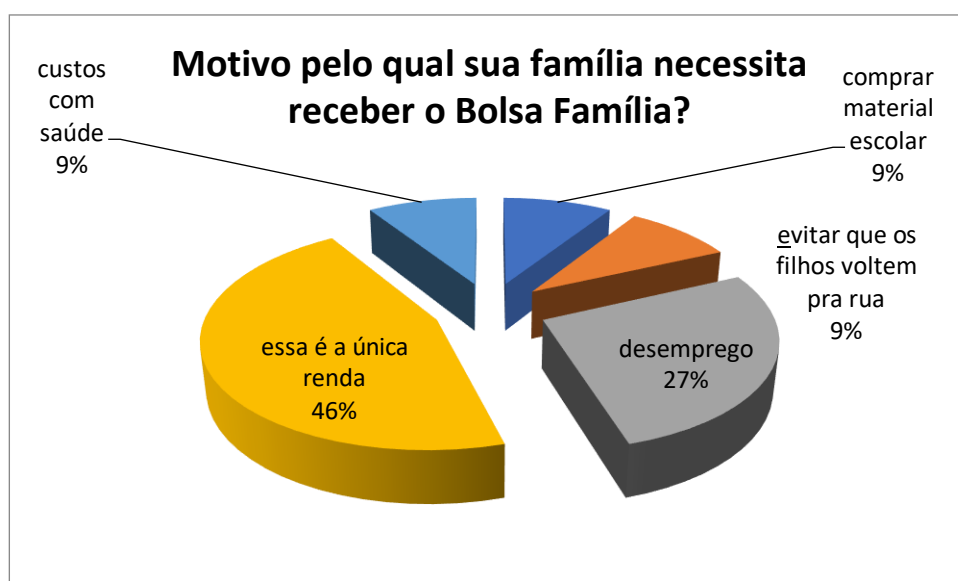
Quando perguntadas “Em quê o Programa Bolsa Família foi mais importante na vida das famílias”, 6 mães responderam que foi na alimentação, 3 mães afirmaram que ajudaram de maneira geral, 1 mãe respondeu que trouxe o filho para a escola, retirando-o das ruas, e 2 mães responderam na saúde, na medida em que ajuda a comprar medicamentos e plano de saúde. Destaca-se uma das falas: *“Diminuiu a fome lá em casa. A senhora sabe o que é acordar e não ter um pedaço de pão para colocar na boca de seu filho?”*.

Indicando o problema da fome no Brasil e a importância dos programas de transferência de renda para sanar este problema, Faria e Silva (2020) apontam que o PBF unificou diversos processos de transferência de renda com fim em combater a pobreza e promover a segurança alimentar. Embora o PBF não tenha sido o primeiro programa de transferência de renda desenvolvido no país, este deve ser entendido como uma das frentes do Programa Fome Zero, estabelecido no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2003. Segundo os autores, o destaque

deve-se ao PBF por dois motivos: (i) pela importância e sucesso do programa de transferência de renda na melhoria das condições sociais do país e do combate à fome, e (ii) pela possibilidade do enfrentamento simbólico e moral da condição de pobreza e avanços no processo emancipatório da sociedade brasileira. É importante ressaltar que o PBF, quando foi implementado no primeiro ano de governo do presidente Lula, se apresentou como a parte mais emergencial da política de erradicação da fome e da pobreza brasileiras. Isto se dá pois a transferência direta de renda apresenta-se como medida para atender necessidades imediatas das famílias em situação de vulnerabilidade (pobreza e extrema pobreza). Assim, a transferência do benefício financeiro acaba sendo associada ao acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), através de condicionalidades. (COSTA, *et. al.*, 2012).

Segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: a) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; b) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper com o ciclo da pobreza entre gerações; c) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do PBF consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. (COSTA, *et. al.*, 2012).

Gráfico 6 – Entrevista com mães: Quarta pergunta



Fonte: a Autora (2023)

A quarta pergunta foi: “Sua família ainda necessita receber o Bolsa Família?”, 12 das mães responderam que sim. Ressaltando a importância e pertinência do PBF. Dentre os motivos, algumas das respostas foram: *“Sim. Sem ele eu vou ver os meus filhos na rua outra vez, voltarei a catar latinha.”*; *“Sim. Esse é o dinheiro que temos certo para viver!”*; *“Sim. Só temos esse dinheiro, moça. Ajuda a família toda, não só a criança! Ajuda a pagar o neuro, esse médico mais especializado, que meu filho precisa, levo ele lá na FTC. Meu marido teve problema de priapismo e ficou impotente, então eu passo por essa situação. A família toda precisa.”*

Além da questão de atenuar o problema da fome e do desemprego supracitados, pudemos constatar, pelas respostas que o programa ajuda a manter as crianças na escola. Isto se dá por conta da condicionalidade para receber o benefício, pois, como mencionado, para recebê-lo há o compromisso do beneficiário de matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola e responder a uma frequência escolar de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, todo mês. Esta condicionalidade tem por trás o intuito de promover melhores condições para que essas pessoas ingressem ao mercado de trabalho quando adultas e também contribuir contra o trabalho infantil no Brasil:

Em relação à educação, a exigência de frequência escolar mínima, para crianças e jovens de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, foi estabelecida com intuito de romper o chamado ciclo intergeracional da pobreza. Neste entendimento, o incremento da frequência escolar de crianças e jovens de famílias pobres promover melhores condições para que essas pessoas ingressem no mercado de trabalho, quando adultas, aumentando a renda e, conseqüentemente, fazendo com que saiam da condição de pobreza em relação à geração de seus pais. Associado a isso, a exigência de frequência escolar para crianças e jovens também foi estabelecida com o intuito de contribuir para o enfrentamento do trabalho infantil no Brasil. (PIRES, 2013)

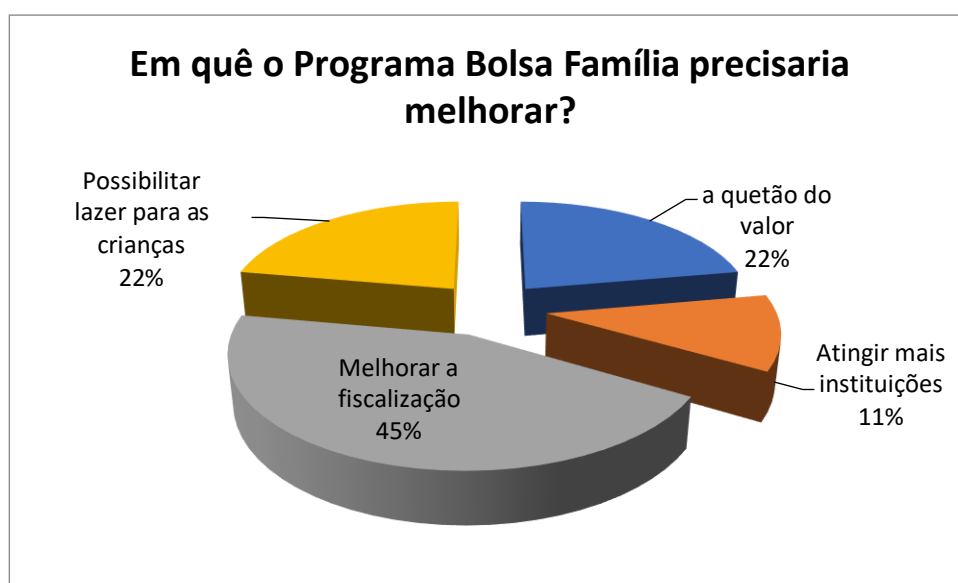
Tripodi e Oliveira (2020), ao fazer um exame entre o alcance e os limites do PBF na redução de desigualdades educacionais, entendida como a permanência do aluno na escola, apontam uma melhora dos índices educacionais no período de 2014 a 2017. A grande contribuição para que isso ocorresse, segundo os autores, foi a obrigatoriedade da frequência escolar para ter acesso aos programas sociais como o PBF: “a permanência imposta pela condicionalidade do programa tem um efeito positivo sobre o estudante, mesmo em contextos de questionamentos da qualidade da educação ofertada.” (PEÑA, 2014 *apud* TRIPODI E OLIVEIRA, 2020). No entanto, embora a condicionalidade educacional do PBF tenha sido eficaz, no sentido de manter os beneficiários na escola, ele não é tão efetivo no que tange à reprovação.

Os dados indicam que embora os alunos permaneçam no sistema escolar, eles não conseguem ser promovidos, o que aumenta o índice de distorção série-idade e piorando os índices de fracasso escolar. (AMARAL E MONTEIRO, 2013 *apud* TRIPODI E OLIVEIRA, 2020).

Outra condição que é imposta aos beneficiários do PBF é na área da saúde, que exige que os responsáveis levem as crianças menores de 7 anos para tomar todas as vacinas recomendadas e para pesar, medir e fazer o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento. Das gestantes é cobrado o acompanhamento do pré-natal e a ida às consultas na Unidade de Saúde. (FARIA E SILVA, 2020)

Na saúde, além da contribuição do PBF para a redução da mortalidade infantil, identificou-se que as crianças beneficiárias apresentam maiores taxas de vacinação, e as mulheres grávidas fazem mais consultas de pré-natal que as não beneficiárias de igual perfil. Além disso, há efeitos positivos do programa que abrangem toda a economia: o Bolsa Família tem expressivo efeito multiplicador no PIB e na renda familiar total, além de reduzir desigualdades regionais. (FARIA E SILVA, 2020)

Gráfico 7 – Entrevista com mães: Quinta pergunta



Fonte: a Autora (2023)

Quando perguntadas “Em quê o Programa Bolsa Família precisaria melhorar”, 4 mães responderam que poderiam aumentar o valor, 3 mães responderam uma melhor fiscalização da parte do governo para que os benefícios sejam distribuídos de forma mais justa, 2 mães responderam que o programa poderia incluir alguma forma de possibilitar lazer para as crianças, 2 mães responderam que continuar com o programa pensando nos menos favorecidos seria o suficiente e 1 mãe respondeu que o valor poderia ser diminuído desde que houvessem mais instituições para as crianças com o incentivo para esporte, por exemplo. Percebe-se através dessas respostas três preocupações: o valor do benefício, uma melhor fiscalização por parte dos gestores do programa em relação às famílias que são beneficiárias e a preocupação das mães em proporcionar lazer às crianças.

Gráfico 8 – Entrevista com mães: Sexta pergunta



Fonte: a Autora (2023)

A sexta pergunta foi: “O que mudou na vida de vocês com o encerramento do PBF?” 5 mães responderam que, com o fim do PBF e a entrada do Auxílio Emergencial, teve aumento do valor. 2 mães responderam que, com esse aumento, puderam comprar mais comida. 5 mães responderam que não mudou nada, pois apesar do aumento do valor do benefício, todos os produtos aumentaram de valor e ainda houveram mais dificuldades neste período de Auxílio Emergencial.

Destaca-se o relato: *“Nada. As coisas ficaram mais caras, mesmo recebendo mais parece que recebemos menos.”*.

Embora o aumento do valor pareça, em uma primeira vista, um benefício, há outras questões a serem levadas em consideração. Como citado por algumas das entrevistadas, por mais que o valor do benefício tenha aumentado, o custo de produtos e serviços, no mesmo período, também aumentou. Segundo Aquino (2022), os alimentos básicos ficaram até 180% mais caros no governo Bolsonaro, e dos dez alimentos mais caros, oito fazem parte da lista dos essenciais aos brasileiros. Em específico na pandemia, de acordo com um levantamento da CNN, das 50 maiores altas do período, 42 são alimentos. As frutas, em média, ficaram 36,7% mais caras, as carnes subiram 40,7%, o frango 41,8%, as folhas e verduras 53% e, os legumes, 60,7%.

Outro fator a ser observado quando se considera o custo dos produtos é a carga tributária. Pois que, além da inflação corroer o poder de compra, há incidência de tributação sobre diversos alimentos, inclusive aqueles que integram a cesta básica. Nesse sentido, segundo dados da Associação Brasileira da Indústria de Alimentos (ABIMAPI), enquanto a média internacional aponta para 7% de carga tributária sobre os alimentos, no Brasil este percentual chega a 23%.

Apesar de sofrer algumas variações, em média quando considerada incidência de impostos sobre produtos da cesta básica, segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), há incidência de tributos em diversos itens, consoante se pode observar no Quadro 10 a seguir:

Quadro 10 – Impostos incidentes sobre Produtos

Produtos	Tributação (em %)
Leite	18,65
Farinha de trigo (pão)	17,34
Feijão	17,24
Açúcar	30,60
Carne	13,30
Sal	15,05
Desodorante	37,37
Papel higiênico (4 rolos)	32,55
Sabonete	31,13

Fonte: (IBPT, 2022)

Destas incidências, destacam-se aquelas oriundas da tributação sobre consumo - impostos indiretos-, a onerar todas as fases da produção e distribuição, como bem explica Almeida (2010):

O cálculo leva em conta os tributos que incidem em todas as fases de produção e distribuição, até ser adquirido pelo consumidor: tributos na produção, no faturamento, sobre a folha de pagamento, sobre o lucro etc. Calculando-se dessa maneira têm-se resultados surpreendentes e, no mínimo, preocupantes. (ALMEIDA, 2010, p. 169-170)

Destarte, importante recuperar a fala de uma das mães entrevistadas quando diz que: “[...] *as coisas ficaram mais caras, mesmo recebendo mais parece que recebemos menos.*”. explicitando assim os efeitos cumulados da chamada tributação indireta sobre os alimentos que onera em muito o valor de aquisição destes bens, fazendo com que – ao lado da inflação – se perceba essa sensação de que “*mesmo recebendo mais parece que recebemos menos*”.

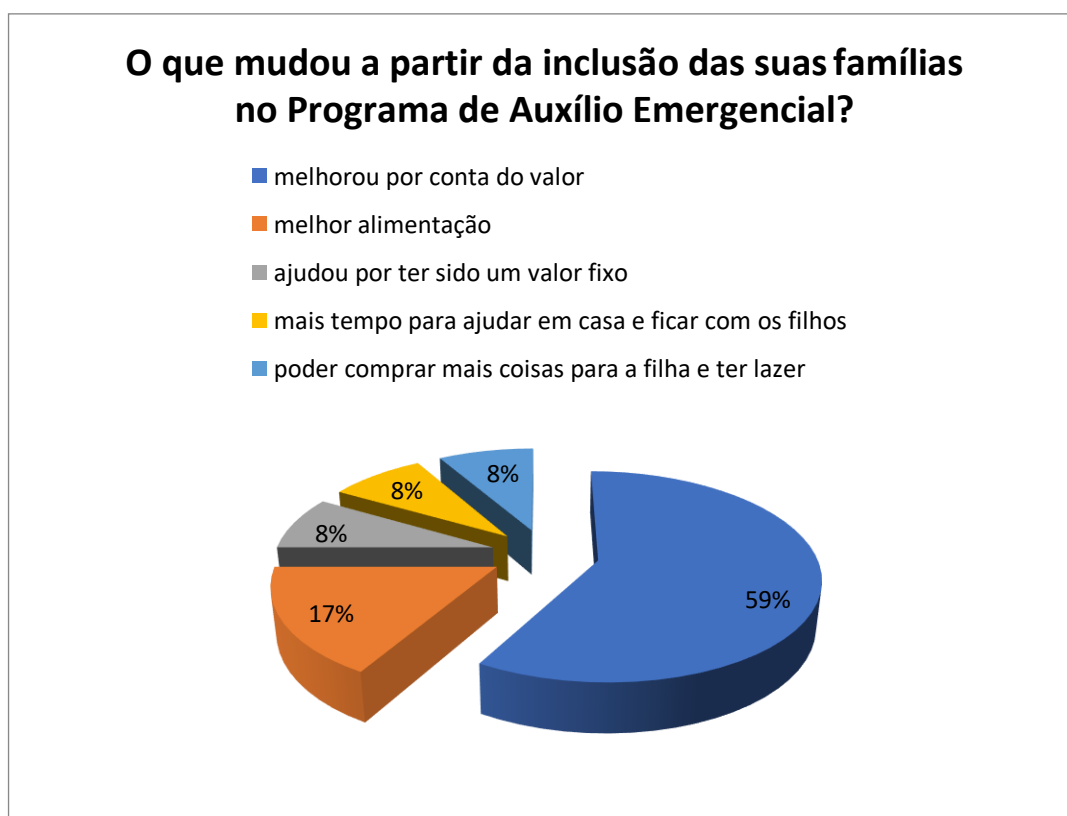
Destaque-se ainda que, apesar da existência de propostas legislativas voltadas a isentar a incidências de tributos sobre itens da cesta básica - atualmente já existe isenção de PIS e COFINS -, persiste a incidência de impostos (ICMS e IPI) cuja incidência é indireta por estar embutido no preço dos produtos e repassado aos consumidores.

Dessa forma, considerando em específico as famílias assistidas pelo PBF, ao adquirir os bens da cesta básica, estão também pagando por todo valor destes impostos incidentes deste sua fabricação - caso de produtos que se submetem a algum tipo de industrialização-, distribuição e consumo. Gerando assim um efeito cascata em que as incidências tributárias são cumulativas em cada uma destas etapas. A situação se agrava quando se constata que a maior prte da carga tributária brasileira está concentrada nos chamados impostos indiretos (cerca de 49,7% segundo dados da Associação Nacional de Auditores Fiscais da Receita Federal (ANFIP) e pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (FENAFISCO). Por tal razão, prevalece a sensação descrita por uma da mães entrevistadas em que apesar de ter havido aumento no valor do Benefício Auxílio Brasil, na prática se comprou muito menos alimentos.

No período do governo de Jair Bolsonaro, os alimentos subiram, em média, 57%, um percentual bem acima dos 30% da inflação geral do período. Em alguns casos, os reajustes acumulados dos alimentos do início de 2019 ao final de 2020 beiraram os 200%.[...] Os consumidores de baixa renda, além de sofrerem a queda no poder aquisitivo, tiveram os maiores reajustes. Quem foi ao açougue comprar um quilo de acém pagou 94% a mais pela proteína nos últimos quatro anos. Quem teve renda e optou por um quilo de picanha teve reajuste de 52% no período. O fubá subiu 112%, e o ovo, 78%. (ZAFALON, 2023, p. 3)

Embora não tenha sido foco da pesquisa, a alteração do direcionamento dado ao programa pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro, que governou o país até o ano de 2022, inclusive mudando o nome para Auxílio emergencial e, em seguida, para Auxílio Brasil, há curiosidade/preocupação em relação às perdas advindas de tais mudanças, o que leva à seguinte pergunta que enseja o gráfico seguinte:

Gráfico 9 – Entrevista com mães: Sétima pergunta



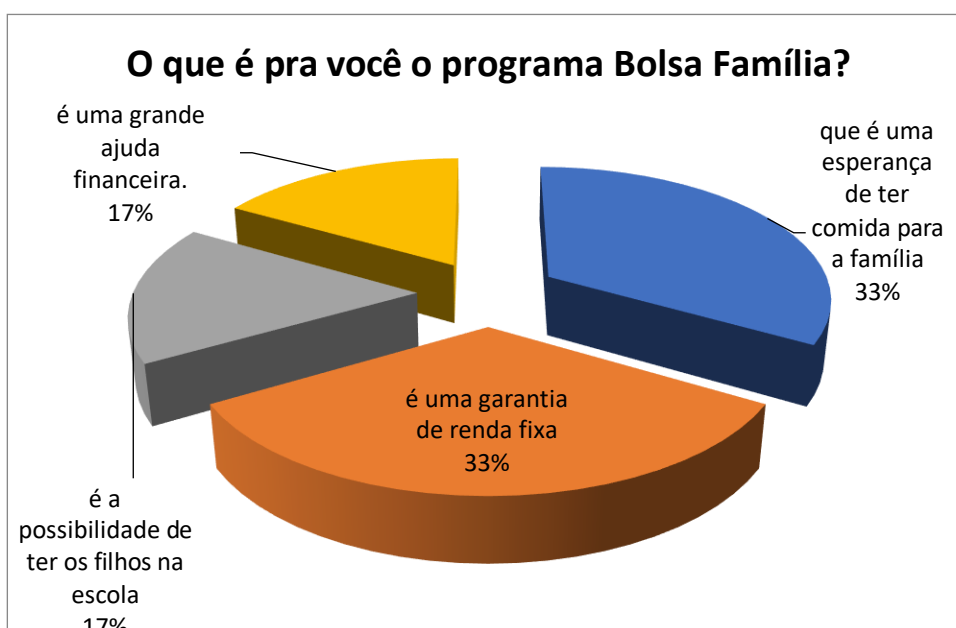
Fonte: a Autora (2023)

”O que mudou a partir da inclusão das suas famílias no programa de Auxílio Emergencial?, 7 mães afirmaram que melhorou por conta do valor e 2 mães relataram que pelo valor ter sido aumentado pelo Auxílio, suas famílias puderam ter melhor alimentação. 1 mãe relatou que ajudou por ter sido um valor fixo, sem precisar contar

com número de filhos para receber o valor; 1 mãe relatou que por ser um valor maior passou a ter mais tempo para ajudar em casa e ficar com os filhos; 1 mãe afirmou poder comprar mais coisas para a filha e levar para passear. Nas respostas dessa pergunta ainda vemos a questão do valor, comentada acima.

Chama a atenção a resposta da mãe que comentou a questão do valor fixo como uma ajuda. No entanto, Tereza Campello, em entrevista ao portal Estado de Minas, afirma que este é um problema, pois, não é justo que um homem pobre morando sozinho receba a mesma quantia do que uma mãe com dois bebês, por exemplo. Isto ocorreu devido o cadastro ter sido feito de maneira individual por aplicativo, e não como era feito o cadastro antes, por grupo familiar. Porém, o novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023) anunciou que, em dentro de 60 dias, será retomado o Programa Bolsa Família com um reajuste de R\$600,00 por família mais R\$150,00 por criança. (BEZERRA, 2023)

Gráfico 10 – Entrevista com mães: Oitava pergunta

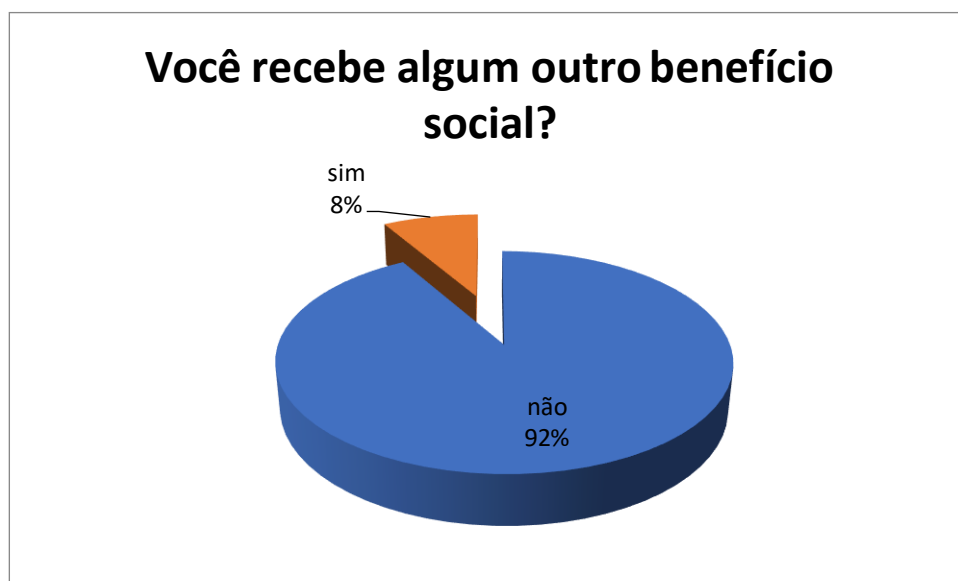


Fonte: a Autora (2023)

A oitava pergunta foi: “O que é pra você o Programa Bolsa Família?”. 4 mães responderam que é uma esperança de ter comida para a família, 4 mães responderam que é uma garantia de renda fixa, 2 mães responderam que é a possibilidade de ter os filhos na escola, afastados da rua, e alimentados pela merenda escolar e 2 mães responderam que é uma grande ajuda financeira. Destaca-se uma das respostas: “*É saber que pelo menos uma semana no mês comerei carne.*” Através das respostas obtidas para essa pergunta podemos ver que o Programa Bolsa Família, muito mais

que um programa de transferência de renda, ressignificou as práticas de assistência social, deslocando-as da esfera de debates públicos para o acompanhamento e gestão individualizado das famílias atendidas. Este processo acabou por ressignificar, também, as dimensões morais que constituem entendimentos em torno da dignidade, da cidadania, do emprego, dos direitos sociais e do consumo, atrelando-os às condições materiais de vida individuais, e não sociais. (SORDI, 2020)

Gráfico 11 – Entrevista com mães: Nona pergunta



Fonte: a Autora (2023)

Por fim, a última pergunta foi “Você recebe algum outro benefício social?”, que obteve como respostas 11 não, com exceção de uma mãe que respondeu que recebe pensão do ex-marido. No entanto, a pensão não se constitui como benefício social.

Assim, pode-se concluir que o Programa Bolsa Família foi, e continuará a ser, neste novo governo, indispensável para o desenvolvimento humano de milhares de pessoas contempladas pelo benefício. Se o mesmo já havia impactos positivos com um valor menor, agora com o valor reajustado o programa continuará a minimizar a situação de pobreza de grande parcela das famílias brasileiras, além de proporcionar o aumento na frequência escolar e constituir um papel importante para que se cumpra a agenda de vacinação nas crianças. Uma vez atrelado às demais prestações de serviços das políticas públicas intersetoriais, acrescida à participação da população beneficiária do programa na defesa dos próprios direitos de cidadania, as ações do programa contribuirão para caracterizar os programas sociais de transferência de renda como parte importante ou até indispensável dos propulsores de desenvolvimento humano.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É importante esclarecer, antes mesmo de tecer o resultado da pesquisa realizada, que o entendimento da autora dessa tese com relação a “percepção” transcorre das reflexões feitas a partir das leituras de autores como Novaes e Carneiro (2012, p.95-104) “a percepção se constitui na maneira pela qual os sujeitos atribuem significado aos fenômenos externos a partir de estímulos sensoriais”. Segundo Legendre (1993), a percepção se constitui em um processo pelo o qual o sujeito adquire informação do ambiente em seu entorno. Na perspectiva de Robbins (2005, p. 104), a percepção se apresenta como processo sob o qual os “indivíduos organizam e interpretam suas impressões sensoriais com a finalidade de dar sentido ao ambiente”. Assim, utilizando-se de uma lente mais direcionada, compreende-se que a percepção, na visão de alguns estudiosos do assunto (ROCK, 1983; LEGENDRE,1993; ROBBINS, 2005), é um fenômeno que está intimamente relacionado ao processo de produção de sentido realizado pelos sujeitos.

Um ponto marcante no entendimento de Robbins (2005, p. 6) perpassa quando o autor trata de estabelecer uma relação entre percepção e realidade, ou seja, aquilo que uma pessoa percebe não corresponde à realidade objetiva. Isso significa que as pessoas orientam seu comportamento a partir daquilo que elas percebem da realidade e não da realidade em si. A autora entende que a percepção é um processo pelo qual a informação sensorial é obtida e transformada por representações mentais utilizáveis. Tendo em vista que é possível ativar essas representações quando os sujeitos envolvidos são estimulados pelas informações externas.

Assim sendo, a percepção pode mostrar a realidade tal como percebida e vivida por essas 12 famílias que participaram da pesquisa de opinião, beneficiárias do Programa Bolsa Família, com crianças matriculas nas escolas públicas do ensino fundamental I no município de Salvador - Bahia. Obviamente uma realidade necessariamente pode não ser vivenciada por todos igualmente. Isto posto, o Programa Bolsa Família pode transmitir percepções distintas para as famílias beneficiárias.

De acordo com a Constituição de 1988, no seu artigo 5º o desenvolvimento humano significa garantir a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, à livre locomoção, à propriedade, à manifestação do pensamento, à expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, dentre outros. Com isso, é preciso atender demandas e exigências integrais da pessoa humana, independente de condição financeira, sexo, idade, raça, cor, crença religiosa ou convicção filosófica e política. Entende-se assim que o Programa Bolsa Família é

um propulsor do desenvolvimento humano, na medida em que é um programa de transferência direta de renda que tem amplitude em todo o território nacional, que, diante de uma conjuntura de miserabilidade, possibilita (I) acesso continuado a renda; (II) repasse financeiro aliado ao acompanhamento pelo qual os indivíduos e/ou famílias passam a receber, na área de abrangência de sua moradia; e (III) prevê o cumprimento de condicionalidades particularmente na área da saúde e educação da parte das famílias beneficiárias inseridas e contempladas. (MARCONDES *et. al.*, 2016). No percurso dessa pesquisa, inúmeras foram as manifestações da questão social observadas principalmente com a fragilização dos direitos sociais das famílias que vivem em situação de pobreza absoluta.

Foi observado a partir da literatura analisada sobre pobreza, que a mesma exerce um caráter multidimensional e que as representações sociais perpassaram por inúmeras transformações no seu percurso. Versa-se, portanto, de um problema complexo e histórico.

Pode-se afirmar que no Brasil, após a retomada do processo democrático no final da década de 1980, o enfrentamento à pobreza tem sido uma das maiores preocupações do atual governo Brasileiro (2023). Assim, tem sido defendida as Políticas de Transferência Direta de Renda - PTR para as famílias que vivem em total vulnerabilidade social, com o objetivo de enfrentar e assim reduzir a fome institucionalizada, dentre elas, o Programa Bolsa Família (PBF).

Destacou-se nesse sentido a inquietude para análise sobre a percepção dessas famílias beneficiárias com relação ao Programa Bolsa Família, considerado de grande relevância social para o povo brasileiro na luta contra todas as formas de desigualdade, de pobreza absoluta e da extrema pobreza.

Analizou-se assim, a partir de investigações acadêmicas produzidas sobre o PBF, que a maioria apresenta um forte olhar sobre questões de ordem econômica e que raramente permite aprofundar as questões a partir da compreensão da questão social, e da percepção em relação à transversalização questões ligadas às necessidades humanas básicas.

No que tange às Políticas de Transferência Direta de Renda do governo federal implementada por meio do PBF, observou-se que a descentralização do Programa terminou por designar responsabilidades com relação ao cadastramento das famílias e monitoramento nos cumprimentos das condicionalidades aos municípios, cujas atribuições são desenvolvidas por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) criado pelo Ministério de Desenvolvimento Social.

Constatou-se que o Programa de Transferência Renda tem desempenhado um papel social muito importante no enfrentamento à pobreza intergeracional, sendo

dessa forma visto como uma estratégia importante no enfrentamento das elevadas taxas de desemprego do país.

Nesse sentido, identificou-se o PBF como uma política de transferência de Renda que se fortaleceu, enquanto política intersetorial, a partir das condicionalidades para a permanência no programa nas áreas da educação, saúde, e não como condicionalidade, no eixo de assistência social.

Destacou-se que a percepção das famílias beneficiárias com crianças matriculadas no ensino fundamental I, no município de Salvador, acerca da importância do Programa Bolsa Família, perpassa pela ideia da intersectorialidade entre os setores e o eixo de assistência social, proporcionado pelas mesmas na garantia do repasse do benefício monetário.

Nesse sentido, na percepção dessas famílias, no início do benefício, as mesmas recebiam a quantia de R\$ 89,00 e parecia que “ganhavam milhões” e quando o PBF foi alterado para “Auxílio Brasil” e o benefício monetário repassado passou a ser R\$ 600,00. Considerando a inflação do período, o benefício tornara insuficiente, “não dava para nada”, referindo-se a questão da alimentação. Identificou-se que as alterações dos valores direcionados as famílias beneficiárias, além de não acompanharem a inflação, não considerava a carga tributária existente sobre os alimentos.

A percepção que essas famílias beneficiárias têm sobre a questão do controle sobre a frequência escolar, e a importância da educação, é que elas entendem que a partir do programa conseguiram manter as “crianças dentro da escola”, porque, se assim não fosse, essas crianças teriam “trabalhar” ou e, assim, estariam fora das escolas, realizando “trabalhos informais” a fim de contribuir com a família na busca de uma alimentação de subsistência para “garantir o café, pensando no almoço.”

As famílias chefiadas por mães solo, moradoras do bairro, indicam que para melhorar o programa “é preciso dar lazer as crianças, sei lá, colocar o dia todo na escola e aumentar o valor”. Mesmo mostrando que o valor não é suficiente, entendem que, “apesar de tudo” o Programa Bolsa Família é uma garantia de renda para as elas, mesmo sendo pouco, é garantido todo final de mês desde que seja respeitado o cumprimento das condicionalidades do programa.

Em conformidade com Prado (2017), pode-se afirmar nessa tese que a condicionalidade da educação imposta pelo programa para as famílias beneficiárias, garante para as mesmas a real efetivação de políticas educacionais que promovam articulações com a sociedade assegurando aos alunos, seus filhos e filhas, a conquista do direito a ter acesso à educação, bem como a frequência, permanência e ao “sucesso” escolar dos mesmos, sendo possível observar que, garantindo as devidas

ressalvas o PBF proporciona uma melhoria nos índices educacionais no Brasil às famílias beneficiárias.

Em tempo, se faz importante ressaltar que a percepção das famílias correspondia à compreensão dos agentes de educação entrevistados durante o mestrado desta doutoranda.

Por fim, confirma-se a tese defendida de que, apesar das limitações, o PBF, conforme a percepção das famílias beneficiárias, possibilitava condições básicas de alimentação e a permanência de seus filhos e suas filhas “dentro das escolas”, e com isso, os afastavam de situações de risco diversas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBAGLI, Sarita; MACIEL, Maria Lúcia. Capital social e empreendedorismo local. In: LASTRES, Helena M. M.; Lemos; Cristina. **Políticas para Promoção de Sistemas Produtivos Locais de MPME**. Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <http://capitalintelectual.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2016/05/NT-SaritaMLucia.pdf>. Acesso em 19 fev 22

ALBUQUERQUE, Elisabeth Maciel de. **Avaliação da técnica de amostragem “Respondent-driven Sampling” na estimação de prevalências de Doenças Transmissíveis em populações organizadas em redes complexas**. Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP; Rio de Janeiro: Ministério da Saúde – Fiocruz, 2009. Dissertação de Mestrado, 99p.

ALMEIDA, Alberto Carlos. **O Dedo na Ferida: menos impostos, mais consumo**. Rio de Janeiro: Record, 2010, p. 169-170

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de **A Política Social no Governo Lula**, Novos Estudos (p. 1-12) nr. 70. Novembro, 2004

AMARO, Sarita. **A questão racial na assistência social: um debate emergente**. Ser. Soc. Soc., São Paulo, n. 81 p.58 - 81, jan. - mar. 2005

AMORIM, Antonio. **Escola: uma instituição social complexa e plural**. São Paulo: Viena, 2007

AMORIM, Antonio. **Escola: uma instituição social complexa e plural**. São Paulo: Viena, 2007.

AMORIM, Antonio; DANTAS, Tânia; GONÇALVES, Rita de Cássia; PAIVA, Jane. **Educação de Jovens e Adultos: questões atuais em cenário de mudanças**. Universidade do Estado da Bahia, ano5, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ifsc.edu.br/index.php/EJA/article/view/2130>. Acesso em 03 mar 2023

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. **A terceirização como regra?**. Rev. TST, Brasília, vol. 79, no 4, out/dez 2013.

ANTUNES, Ricardo; **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 11. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2006.

AQUINO, Beatriz. **Alimentos básicos ficam até 180% mais caros no governo Bolsonaro; saiba o porquê**. Yahoo! Finanças. 12 de julho de 2022. Disponível em:

<<https://br.financas.yahoo.com/news/alimentos-basicos-ficam-ate-180-mais-caros-no-governo-bolsonaro-saiba-o-porque-133522657.html>>. Acesso em 19 de jan. de 2023.

ARROYO, Miguel Gonzalez. **Que educação básica para os povos do campo?** Seminário Nacional de Educação Básica nas Áreas de Reforma Agrária do MST, Luziânia/GO, set., 2005.

ARROYO, Miguel. **A questão social**. In: Revista USP. Setembro, outubro e novembro, 1989. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/03/17-octavio.pdf>. Acesso em: 25/01/2016.

ARROYO, Miguel. **A era do globalismo**. 11ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

BAHIA, Secretaria de Educação. Relatório de Atividades, 2006. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/relatorios/Ano2006/20100302_151340_02_educacao.pdf>. Acesso em 04 abr 2021.

AZEVEDO, J. **Inserção no Mercado de Trabalho: Um estudo de casos**. Coleção Cadernos PEETI – Plano para Eliminação da Exploração do Trabalho Infantil. Ministério do Trabalho e da Solidariedade, 1999.

BAHIA, **Termo de Convênio 01/2003 celebrado entre o Estado da Bahia e o município de Salvador**, em 15/01/03, Secretária de Educação: Governo do Estado da Bahia, 2003. Disponível em: http://www.sec.ba.gov.br/doc_arquivos/NTE%2026/SALVADOR/MUNICIPALIZADA/MUNICIPALIZADA%20ATIVA/ESCOLA%20OITO%20DE%20MAIO%20-%20UT%20-%203603%20-%20SV%200/Termo%20de%20Convenio%20de%20Municipalizacao%2001-2003.pdf... Acesso em 28 fev 2023

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. **A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda**. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.) Brasil: entre o Passado e o Futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010., p. 6-7.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Ser Social**, Brasília, v. 18, n. 38, p. 13-29, jan.-jun./2016

BEZERRA, Cecília. **Adicional de R\$ 150 por criança no Bolsa Família será pago em 60 dias**. Meutudo. Disponível em: <<https://meutudo.com.br/blog/adicional-de-r-150-por-crianca-no-bolsa-familia-sera-pago-em-60-dias/>>. Acesso em 19 de jan. de 2023.

BISPO, Priscila. **Questão social, políticas sociais e serviço social no capitalismo monopolista.** In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas, São Luís – MA, 25 a 28 de agosto 2009. Disponível em: www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/OLD/eixos_OLD/2. Transformações no mundo do Trabalho/Questão Social, Políticas Sociais e Serviço Social no Capitalismo.pdf Acesso em: 11 dez 2021

BITTENCOURT, Mário. **Taxa de desemprego na Bahia sobe e chega a 18,3% no primeiro trimestre do ano.** 17.05.2019. [online]. Disponível em <<https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/taxa-de-desemprego-na-bahia-sobe-e-chega-a-183-no-primeiro-trimestre-do-ano/#:~:text=Sobre%20a%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%2C%20de%2018%2C%25%20no,verificada%20no%201%C2%BA%20trimestre%20de%202017%2C%20de%2018%2C%25.>>>. Acesso em: 17 mai 2021.

BORGES, Ângela. **Os novos horizontes de exploração do trabalho, de precariedade e de desproteção.** Cadernos do CEAS, Salvador, n. 239, p. 713-741, 2016.

BOSCHETTIA, Ivanete e BEHRINGB, Elaine Rossetti. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021 **Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem?** Disponível em : <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 16 dez 2022

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em 19 de dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Programa Alimentação Saudável: Bolsa Alimentação.** Brasília: 2002 Disponível em: Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf. Acesso em 16 dez 2022

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Aux%C3%ADlio%20Brasil,de%203%20de%20outubro%20de> Acesso em 19 de dez. de 2022.

BRASIL. **Bolsa Família Alcançou mais de 14,2 milhões de lares em Julho.** Dados divulgados no Site do Governo Federal. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2020/07/bolsa-familia-alcancou-mais-de-14-2-milhoes-de-lares-em-julho> Acesso em: 5 ago 2021.

BRASIL. Ministério da educação e do Desporto. **Lei n. 9.394, de 23 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Texto Constitucional, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 5 mai 2021.

BRASIL. **Manual de Orientações sobre o Bolsa Família** / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Departamento de Atenção Básica, Coordenação-Geral de Política de Alimentação e Nutrição. –3.^a edição– Brasília: Ministério da Saúde 2009, 28 p. – (Série A. Normas e Manuais Técnicos)

BRASIL. Ministério da Cidadania (MC). **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Departamento de Condicionalidades Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Departamento de Formação e Disseminação 2020, 56 p.

BRASIL. Ministério da Cidadania (MC) .**Cadastro Único. Governo Federal**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-unico> Acesso em: 15 mai 2021

BRASIL. Ministério da Cidadania (MC). **Cadastro Único**. Governo Federal, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-unico> Acesso em: 15 mai 2021.

BRASIL. **Pactuação das diretrizes, objetivos e indicadores, 2017**, 58p. Sistema de Gestão do Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde do PBF, DATASUS/MS. Disponível em: <http://bolsafamilia.datasus.gov.br/w3c/bfa.asp> . Acesso em: 15 mai 2021.

BRASIL. **O programa bolsa família e a luta para superação da extrema pobreza no Brasil**. Luis Henrique Paiva, Leticia Bartholo, Joana Mostafa, Juliana Picoli Agatte, Celso Lourenço Moreira Corrêa e Walter Shigueru Emura, 2014, p. 848.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Consolidacao_Suas.pdf Acesso em 15 mai 2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Bolsa Família**. Brasília: 2013. Disponível: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf. Acesso em 19 out 2021

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI). **Sistema Presença**, 2018.

Disponível em: http://www.sed.ms.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Manual_Sistema_Presenca_2018_vers%C3%A3o-final.pdf. Acesso em 19 out 2021

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **O Benefício de Prestação Continuada**, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/Guia_BPC_2018.pdf

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social – Sistema Único de Assistência Social. **“Orientações Técnicas sobre o PAIF – Vol. 1 – “O Serviço de Proteção Integral à Família – PAIF, segundo a Tipificação Nacional de Serviço Sócioassistenciais” – Versão Preliminar – Brasília, 2012, p.07.**

BRASIL. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**: Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009.
BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 7492, de 02 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: . Acesso em: 28 fev 2022.

BRASIL. **Programa Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 18 de jul 2021.

BRASIL,. **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Comissão Intergestores Tripartite. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.

CABRAL, Augusto. **A sociologia funcionalista nos estudos organizacionais**: foco em Durkheim. Cadernos EBAPE.BR - Volume II – Número 2 – Julho 2004 p. 12 -14
CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. 2013.

CARDOSO, Ruth. Carta da D. Ruth. In: **Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária**. Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. 1996-1997. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997. Disponível em: www.comunidadesolidaria.org.br. Acesso em 31/05/2000.

CARLOTO; Cássia Maria; STECHI Tatiana de Oliveira. Entre o direito e o dever: uma reflexão sobre a exigência de condicionalidades no Programa Bolsa Família. **Rev O Social em Questão**, PUC, 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5522/552264314011/html/> Acesso em: 22 out 2021.

CARNEIRO, C. B. L.; VEIGA, L. **O conceito de inclusão, dimensões e indicadores**. Belo Horizonte: Secretaria Municipal de Coordenação da Política Social, jun. 2004. (Pensar BH–Política Social,2)

CARNEIRO, Carla B. L. **Concepções sobre pobreza e alguns desafios para intervenção social.** *Serviço Social e Sociedade*. Nº 84, ano 26. P.66-90. Nov/2005

CARVALHO, Érica Rios de. **Reflexões sobre a crise do capitalismo à luz das sete esferas da teoria crítica de David Harvey.** In: XVII Semana de mobilização científica, 13 a 15 de outubro de 2014. Disponível em: <http://ri.ucs.br:8080/jspui/bitstream/prefix/4344/1/Reflex%C3%B5es%20sobre%20a%20crise%20do%20capitalismo%20%C3%A0%20luz%20das%20sete%20esferas%20da%20teoria%20cr%C3%ADtica%20de%20David%20Harvey.pdf>. Acesso em: 20 fev 22

CASTRO, Jorge Abrahão de; MOSTAFA, Joana; HERCULANO, Pedro. **Gastos com a política social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda.** 2011. FREITAS, Rosana de C. Martinelli (Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 65-74 jan./jun. 2007)

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social.** Petrópolis: Editora Vozes, 1995.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. In: **Desigualdade e a questão social.** Orgs. BELFIORE-WANDERLEY, Mariângela; BÓGUS, Lúcia e YAZBEK, Maria Carmelita – São Paulo: EDUC, 2000.

CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** São Paulo, Vozes, 2005.

CASTELO, Rodrigo **O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro** *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 613-636, out./dez. 2012.

COLEMAN, J.S. **Snowball sampling:** Problems and techniques of chain referral sampling. *Human Organization*. v.17, 1958 p. 28-36.

COLIN, Denise Ratmann Arruda, Gonelli Valéria Maria de Massarani e Moreno, Ana Heloísa Viana Silva. **Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome – O Brasil sem miséria e contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas.** 214, p. 349.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). **Resolução n. 33, de 28 de novembro de 2011.** Define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. *Diário Oficial da União*, n. 228 de 29 novembro de 2011.

CORTINA, Adela. **Ciudadanos del mundo.** Hacia una teoría de la ciudadanía. 3. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2009. p. 85.

CRESPINO, Antonio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. **A pobreza como um fenômeno multidimensional**. RAE eletrônica. Ed. Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresa de São Paulo. 2002.

COSTA, Viviane.; CASTRO, Luciana.; PRADO, Shirley.; GULGEMIN, Sílvia. **A “ajuda” do programa bolsa família**: representações da transferência de renda para seus beneficiários. Demetra. 7(3), 2012.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Ensaio de crítica literária, filosofia e política /** Andréa Maria de Paula Teixeira, Gláucia Lelis Alves (org.). — Rio de Janeiro: Editora UFRJ: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2020. 260 p. — (Coleção Carlos Nelson Coutinho ; v.1) Disponível em : <http://www.editora.ufrj.br/DynamicItems/livrosabertos-1/CCNC-digital-v1.pdf>. Acesso em 16 dez 2022.

CRUZ, Celio. **A Seguridade social na Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <https://professorceliocruz.jusbrasil.com.br/artigos/220032431/a-seguridade-social-na-constituicao-federal-de-1988>. Acesso em 9/8/2022

DAMASCO, D. G. B. **O direito a educação**: a atuação das promotorias de justiça e de defesa da educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007. 2008, Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão da Educação), Universidade de Brasília, Brasília.

DAMASCO, D. G. B. **Decreto Presidencial n. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União, em regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e Estados. Diário Oficial da União, Brasília, 24 abr. 2007.

DANTAS, Tânia. **Formação de professores em EJA**: uma experiência pioneira na Bahia. Revista da FAEBA-Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 21, n. 37, p. 147- 162, 2012

DELGADO, Guilherme; JACCOUD, Luciana; NOGUEIRA, Roberto. **Seguridade Social**: redefinindo o alcance da cidadania. In: IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Vinte Anos da Constituição Federal. Brasília: IPEA, 2008.

DEMO, Pedro. Desafios modernos da educação. Petrópolis: Vozes, 1993.

DIGIÁCOMO, Murillo José. **Evasão escolar**: não basta comunicar e as mãos lavar. 2005. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=825>. Acesso em: 15 out 2017.

DOYAL, Len & GOUGH, Ian. **A theory of human need**. London: MacMillan, 1991.

DOYAL, Len & GOUGH, Ian. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil, In: **Política Social no Capitalismo**: Tendências Contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

DRAIBE, S. M. **Programas de transferências condicionadas de renda.** In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. (Eds.). América Latina: desafios da democracia e do desenvolvimento: políticas sociais para além da crise. Rio de Janeiro: Campus, 2009. p. 103-143.

DRAIBE, S. M.. **A política social no período FHC e o sistema de proteção social.** Tempo soc. 15 (2) • Nov 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/GBKWMqJqgmbVQXMyYVGpQNh/?lang=pt> Acesso em: 2 out 2021.

ESTATÍSTICAS SOCIAIS. **Síntese de Indicadores Sociais:** em 2020, sem programas sociais, 32,1% da população do país estariam em situação de pobreza. 03/12/2021. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/32418-sintese-de-indicadores-sociais-em-2020-sem-programas-sociais-32-1-da-populacao-do-pais-estariam-em-situacao-de-pobreza>>. Acesso em: 21 fev 2022.

FACCHIN, Patrícia. MACHADO, Ricardo. **Fome volta ao Brasil e quase dois terços da população urbana sofrem de insegurança alimentar.** Entrevista especial com Renata Motta. Instituto Humanitas Unisinos. 20 de abril de 2021. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/608506-fome-volta-ao-brasil-e-quase-dois-tercos-da-populacao-urbana-sofrem-de-inseguranca-alimentar-entrevista-especial-com-renata-motta>>. Acesso em 16 de jan. de 2023.

FARIA, Adriana. SILVA, Roberto. **Direito à alimentação, transferência de renda e progressividade:** o caso do programa Bolsa Família no Brasil. 14 de Abril de 2020. Meu Site Jurídico. Disponível em: <<https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/04/15/direito-alimentacao-transferencia-de-renda-e-progressividade-o-caso-programa-bolsa-familia-no-brasil/>>. Acesso em 18 de jan. de 2023.

FARIAS, Larissa. **40% da população baiana vive abaixo da linha da pobreza, dis IBGE.** In: Tudo Bahia. 16/11/2020. [online].Disponível em <<https://www.tudobahia.com.br/bahia/2020/11/16/40-por-cento-da-populacao-baiana-vive-abaixo-da-linha-da-pobreza-diz-ibge/>>. Acesso em: 17 mai 2021.

FERREIRA, F. A. **Fracasso e evasão escolar.** 2013. Disponível em: Acesso em: 10 out 2017. Disponível em: https://observatoriodeeducacao.institutounibanco.org.br/em-debate/abandono-evasaoscolar/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=11358183974&utm_content=110865316026&utm_term=evas%C3%A3o%20escolar%20no%20brasil&gclid=Cj0KCQjwnJaKBhDgARIsAHmvz6fkUhlLHQ44S2zFm2F-5VQx3X8kOhq0gkjXuHgbqsQ3HjI_UK4AMMQaAj-_EALw_wcB Acesso em: 05 mio 2021.

FORNARI, Liamara Teresinha. **Reflexões acerca da reprovação e evasão escolar e os determinantes do capital.** REP - Revista Espaço Pedagógico, v. 17, n. 1, Passo Fundo, p. 112-124, jan./jun. 2010. Disponível em <http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/2027>. Acesso em: 10 fev 2021.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Ceará: Universidade Estadual do Ceará, 2002.

FRANÇA, Mariana Veras. **Os Programas de Transferência de Renda no Brasil: arcabouço histórico e desenvolvimento**. In: VII Jornada Internacional Políticas Públicas, 25 a 28 de agosto de 2015. Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais.

FRASER, Nancy. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação**. Revista Crítica de Ciências Sociais, n. 63, p.7-20, out.2002. Disponível em: <https://docente.ifrn.edu.br/nonatocamelo/disciplinas/etica-no-servico-publico/texto/redistribuicao-reconhecimento-e-participacao> . Acesso em 20 fev 22.

FRONZA, Paula. **Programa Bolsa Família: contribuições para o enfrentamento à pobreza**, 2010 p. 110. Dissertação de mestrado. Disponível em : <https://tede2.pucrs.br/tede2/bitstream/tede/462/1/423303.pdf>. Acesso em 28 fev 2022.

GIGLIO, Adriano Carneiro; Nogueira, José Augusto de Souza; Valente Junior, Valdemar. **Pensamento Político Brasileiro**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2009. 160 p.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.

GINER, S. **Ciência política**. In: Fundação Getúlio Vargas. Dicionário de ciências sociais. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual**. In: Reforma do Estado. Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

GOODMAN, L.A. **Snowball sampling**. The Annals of Mathematical Statistics. v. 32, 1961. p. 148-170.

GONÇALVES, Rita de Cássia. **Educação de jovens e adultos e o mundo do trabalho**. In: FERNANDES, Maria Hermínia Lage (org.). Educação de jovens e adultos, diversidade e o mundo do trabalho. Ijuí: Unijuí, 2012

GOV.BR, **Desenvolvimento Social**, s. n. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/desenvolvimento-social>. Acesso em 18 jul 2021

GUIMARÃES, Vinicius Oliveira Seabra. **Construção histórico-social da pobreza: desnaturalização da percepção das desigualdades sociais**. 2018. Disponível em: https://revistacientifica.facmais.com.br/wp-content/uploads/2015/08/artigos/historico_social_pobreza.pdf Acesso em: 22 out 2021.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HIGGINBOTHAM, P. **Workhouses**: the story of an institution. Disponível em: <http://www.workhouses.org.uk> Acesso em: 18 out 2021

HOBSBAWM, E. **A Era das Revoluções**: Europa 1789-1848. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

HOBSBAWM, E. J.; RUDÉ, George. **Capitão Swing**: A expansão capitalista e as revoltas rurais na Inglaterra do início do século XIX. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

HOLFING, E. de M. **Estado e políticas (publicas) sociais**. In: Revista Cadernos CEDES. Nov. 2001 p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://scielo.br/pdf/ccedes/V21n55/5539>. Acesso em 20 jun 2021.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade**; trabalho e formação profissional. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

IANNI, Octávio. **Transcrição de aula dada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP** – São Paulo 1º Semestre de 1986.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação Técnica do Censo Demográfico – CTD**. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP_2022_Brasil_e_UFs.pdf acesso em 13 jan 2023. https://ftp.ibge.gov.br/Censos/Censo_Demografico_2022/Previa_da_Populacao/POP2022_Municipios.pdf. Acesso em 13 jan 2023.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Taxa de desemprego (%)** - PNAD Contínua. 2021. In: RODRIGUES, Mauro. Desemprego | Gráfico da Semana. 02 de fevereiro de 2021. Disponível em <<https://porque.com.br/desemprego-grafico-da-semana>>. Acesso em: 16 fev 2022.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Microdados e metodologia da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios**, 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 19 de dez. de 2022.

Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT). **Relação de produtos no Brasil: impostômetro**. Brasil, 2022 Disponível em: <https://ibpt.com.br/>; IMPOSTÔMETRO. Disponível em: <https://impostometro.com.br/home/relacaoprodutos>. Acesso em 25 fev 2023

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise: n. 28, 2021, p. 65 a 108. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10796>. Acesso em 03 mar 2023

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Terceirização do trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate.** Brasília: IPEA, 2018.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social / organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília : Ipea, 2009. v.1 (291 p.) : gráfs., tabs**

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Objetivos de desenvolvimento do milênio: Relatório nacional de acompanhamento.** [S.l.:s.n.]; 2010

IVO, Anete B. L. (coord.) - **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social. 81 problemáticas contemporâneas.** São Paulo: Ed. Anna Blume, 2014.p.276 total de 564 páginas.

JAGUARIBE, Helio et al. **Brasil: reforma ou caos?** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

JANCZURA, Rosane. **Risco ou vulnerabilidade social?** Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 301 – 308, ago./dez. 2012. Rosângela Janczura (BRASIL, 2004 apud 2012, p. 302)

JIMÉNEZ ASENJO, W; GAETE ASTICA, M. **Estudio de la exclusión educativa y abandono en la enseñanza secundaria en algunas instituciones públicas de Costa Rica.** Revista Electrónica Educare, v. 17, n. 1, 105-128, mar, 2013.

JOHNSON, Sherrill. **Literature review on Social Entrepreneurship.** Canadian Centre for Social Entrepreneurship, November 2000.

KAKWAN, Nanak. **Entrevista com o economista Nanak Kakwan ao site do Ipea** em setembro de 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=19708&Itemid=9 Acesso em: 5 out 2021.

KAST, F.; ROSENZWEIG, J. **Organização e administração: um enfoque sistêmico.** 3. ed. São Paulo: Pioneira, 1987, p. 125

KERDINA, Produção Editorial Ltda. **Bolsa Escola**, s.d. Disponível em: <https://bolsa-familia.info/bolsa-escola.html>. Acesso em 5 out 2021.

KREIN, José Dari. **Neoliberalismo e reforma trabalhista.** Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 16, n. 30, p. 319-322, jun. 2008.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos metodologia científica.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

LEAL, Mari. **Com mais de 1 milhão sem trabalho, Bahia lidera ranking do desemprego.** Correio 24hs. 19 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/com-mais-de-1-milhao-sem-trabalho-bahia-lidera-ranking-do-desemprego/>. Acesso em 16 de jan. de 2023.

LEGENDRE, R. **Dictionnaire actuel de l'éducation**. 2^e édition. Montréal, QC: Guérin, 1993.

LESSA, Sérgio; TONET, Ivo. **Introdução a Filosofia de Marx**. 2^a Ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

LIMA, Jacob Carlos. **A terceirização e os trabalhadores**: revisitando algumas questões. Cadernos de Psicologia Social do Trabalho. 2010, vol 13, n. 1, pp 17-26.

LOTTA, Gabriela. **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil** / organizadora, Gabriela Lotta. -- Brasília: Enap, 2019.

LOUREIRO, Patrícia. A cidadania da União Europeia: mito ou realidade? In: SOUSA, Mônica Teresa Costa; LOUREIRO, Patrícia (Org.). **Cidadania. Novos temas, velhos desafios**. Ijuí: Unijuí, 2009. p. 175.

LÖWY, Michael. **Estado, democracia e alternative socialista na era neoliberal**. Diálogo coordenado por Pablo Gentili, Luis Fernandes e Emilio Taddei. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia? Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LUDKE, Menga. ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONDES, N.A.V.; CHAMON, E.M.Q.O; LACERDA, P.G. **O Programa Bolsa Família Enquanto Propulsor de Desenvolvimento Humano**. Rev. Ens. Educ. Cienc. Human., Londrina, v. 17, n.4, p. 370-380, 2016.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de M. P. Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967. MARTINS, M. F. Educação, cidadania regressiva e movimentos sociais regressivos: o MBL em questão. Crítica Educativa, Sorocaba-SP, v. 4, n. 2, p. 41-68, jul./dez. 2018. Disponível em: <<http://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/364>>. Acesso em: 10 dz. 2022.

MARTINS, José de Souza. **O massacre dos inocentes**: a criança sem infância no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1991

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. 5^o ed. São Paulo: Martin Claret, 2010.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil**: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Texto para discussão nº 852.

Brasília, dezembro de 2001. Disponível em:
<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2058> Acesso em: 05 mai 2021.

MELO, Sonia Rebouças da Silva. **Desigualdade, Pobreza e Políticas de Transferência de Renda no Brasil**. Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 7 – Nro.15 – Diciembre de 2013. Disponível em <<https://www.eumed.net/rev/oidles/15/transferencia-renda.pdf>>. Acesso em: 05 mai 2021.

MERCADANTE OLIVA, Aloízio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/794314>. Acesso em 05 mai 2021.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.

MONTAÑO, CARLOS. **Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento**. Serv. Soc. Soc. (110), Jun 2012. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ssoc/a/MXPc4rLkBSzfxQGv5DQgWsh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 set 2021.

MOTA, Ana Elizabete. **80 anos do Serviço Social brasileiro**: conquistas históricas e desafios na atual conjuntura. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 128, p. 39-53, jan./abr. 2017.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. **Nascimento em Neoliberalismo**: Apogeu e crise (I), 02/2009. Disponível em:
<http://www.adital.com.br/site/noticia.asp?lang=PT&cod=37413>. Acesso em 14 jan 2023

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 8 ed.- São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do Serviço Social pós 64. São Paulo: Cortez, 2005.

NETTO, José Paulo. **Cinco notas a propósito da "questão social"**. Temporalis, n. 3, Brasília: ABEPSS, p. 41-49, 2021.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1996.

NITAHARA, Akemi. **Extrema pobreza e desigualdade crescem há 4 anos, revela pesquisa. Rev. Agência do Brasil**. Publicado em 06/11/2019. Disponível em:
 Extrema pobreza e desigualdade crescem há 4 anos, | Agência Brasil (ebc.com.br)
 Acesso em: 5 maio 2021.

ONUBR. **Reduções na renda familiar aumentam evasão escolar no Brasil, aponta Banco Mundial.** Disponível em: <https://nacoesunidas.org/reducoes-na-renda-familiar-aumentam-evasao-escolar-no-brasil-aponta-banco-mundial/>. Acesso: 17/06/2020.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchezine de. **Metodologia da pesquisa:** abordagem teóricoprática. 2. ed. Campinas: Papiros, 1997.

PAIVA, Jane. **Educação de Jovens e Adultos:** questões atuais em cenário de mudanças. In: BARBOSA, I; PAIVA, J. (orgs.). Educação de Jovens e Adultos. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **Os Treze Compromissos Programáticos de Dilma Roussef para Debate na Sociedade Brasileira.** São Paulo: 2010. Disponível em: http://deputados-democratas.org.br/pdf/Compromissos_Programaticos_Dilma_13%20Pontos_.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate.** 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PATTO, Maria Helena Souza. **A Produção do Fracasso Escolar:** histórias de submissão e rebeldia. São Paulo: Casa do Psicólogo, 1999.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Tese Serviço Social, Estado e Desenvolvimento Capitalista (im)possibilidades neodesenvolvimentistas e projeto profissional.** 2013, P.345 Disponível em: <file:///C:/Users/ncpb/OneDrive/%C3%81rea%20de%20Trabalho/Tese%20em%20servi%C3%A7o%20social%20Renato%20Francisco%20dos%20Santos%20Paula.pdf>. Acesso em 19 fev 22

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Questão Social, Serviço Social e Direitos da Cidadania.** Revista Temporalis, Brasília: ABEPSS, nº. 3, 2001.

PEREIRA, Camila Potyara. **A pobreza, suas causas e interpretações:** destaque ao caso brasileiro. Revista Ser Social, Brasília, n. 18, p. 229-252, jan./jun. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Políticas Públicas e Necessidades Humanas com Enfoque no Gênero.** Sociedade em Debate, Pelotas, 12(1): 67-86, jun./2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social:** temas e questões. 2ed. São Paulo: Cortez, 2009.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Discussões conceituais sobre política pública como política pública e direito de cidadania.** I. BOSCHETTI, Ivonete. et al. (org) ed. São Paulo:Cortez, 2009. Pg. 87-89.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **PNE.** Rio de Janeiro, ANPED, 7 de abril de 2014. Entrevista ao Portal ANPED. Disponível em <http://www.anped.org.br/news/entrevista-com-dermeval-savia-NI-PNE>. Acesso em 16 de fevereiro de 2016.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser- **Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico** - Revista de Economia Política 36 (2), 2016 • pp. 237-265

PIAGET, Jean. **Seis estudos de Psicologia**. 21^a ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

PIANA, MC. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional** [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. 233 p. ISBN 978-85-7983-038-9.

PIERINI, Alexandre José; SANTOS, Sonia Maria Cardozo. **O combate à infrequência escolar de crianças e adolescentes**: a participação da rede de proteção social no programa. Revista Brasileira Multidisciplinar – ReBraM, Vol. 19, N.1 Julho 2016.

PINHO, C. E. S. **Ascensão e Ocaso do Governo Dilma Rousseff à Luz das Capacidades do Estado Brasileiro**: usurpação democrática e corrosão do Estado de Bem-Estar Social (2011-2016). 2017. In J. C. P. Cardoso Júnior (Ed.), Planejamento Governamental e Finanças Públicas no Brasil Contemporâneo: perspectivas críticas ao financiamento do desenvolvimento no século XXI (pp. 25-79). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

PINSKY, Jaime. **Introdução**. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi. (Org.). História da cidadania. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2003. p. 9.

PIRES, André. **Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?** Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-432, jul./set 2013.

PNUD (2015). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2015**, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, USA.
Projeto de Lei N.º 6.154, de 2016. Disponível em:
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=33F02C01DF7B62F09F17F7E2F113BF67.proposicoesWeb1?codteor=1494517&filename=Avulso+-PL+6154/2016. Acesso em 18/07/2018.

PIOVESAN, Flávia; CARVALHO, Luciana Paula Vaz de. **Direitos humanos e Direito do Trabalho**. São Paulo: Atlas, 2009.

PISCITELLI Roberto, (2021). **Governo encerra bolsa família após 18 anos de atuação**. Correio Braziliense. Disponível em:
https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/10/30/interna_politica,1318531/governo-encerra-bolsa-familia-apos-18-anos-de-atuacao.shtml Acesso em: 07 set 2022

PORTAL DE NOTÍCIAS G1. **Mais de 14 milhões de famílias vivem na extrema pobreza, maior número desde 2014**. 06/01/2021. Disponível em
<<https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/06/mais-de-14-milhoes-de-familias->

vivem-na-extrema-pobreza-maior-numero-desde-2014.ghtml>. Acesso em: 16 fev 2022.

PRADO, Nadjane Crisóstomo, Dissertação de Mestrado **Programa agente da educação no município de Salvador**. Bahia: um estudo sobre a evasão no ensino fundamental I. 2015-2017 .2019, p.111. Disponível em: <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/bitstream/prefix/954/1/DISSERTACAONADJANEPRADO.pdf>. Acesso em: 5 mai 2021

RAPOUSO, Clarissa Tenório Maranhão; BELO, Jessica dos Santos. A questão social e sua gênese. **Anais do 16º Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**. UFES, Vitória – Espírito Santos, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/Admin/Downloads/ekeys,+A+QUEST%C3%83O+SOCIAL+E+SUA+G%C3%84NESE.pdf> Acesso em: 2 out 2021.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família**: Autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 249 p.

RESENDE, Luis Fernando de Lara. **Comunidade Solidária**: uma Alternativa aos Fundos Sociais, Brasília, maio de 2000.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROSANVALLON, P. **A crise do Estado-providência**. Goiânia, GO: Ed. UFG/Brasília, DF: Ed. UNB, 1997 (Original de 1981).

ROSSI, P.; MELLO, G. **A restauração neoliberal sob o (des)governo Temer**. Revista Carta Capital, 2017, abril. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/brasil-debate/a-restauracao-neoliberal-sob-o-des-governo-temer>. Acesso em: 11 nov 2021.

ROBBINS, Stephen. **Comportamento organizacional**. São Paulo: Pearson, 2005.

ROCK, G. **The logic of perception**. Cambridge, MA: MIT Press, 1983.
RUSCHEL, Mariele Stertz; JURUMENHA, Mary Andrea Alves; DUTRA, Patricia Vicente. Os Programas De Transferência De Renda No Brasil e a Institucionalização do Programa Bolsa Família. In: Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis SC - 17 a 29 de outubro de 2015.

SACRISTÁN, J. Gimeno; GÓMEZ, A. I. Pérez. **Compreender e transformar o ensino**. 4.ed. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, Josiane Soares. **Particularidades da “questão social” no Brasil:** Elementos para o debate. *Temas & Matizes* - v. 9, n. 17. 2010. p. 125 - 150.

SANTOS *et al.*. **O Programa Bolsa Família e seus Impactos na Qualidade da Educação e da Inclusão Social.** *Rev. Mult. Psic.* V.15, N. 56, p. 791-802, Julho/2021.

SÃO PAULO, Secretaria de Desenvolvimento Social. **Perguntas frequentes: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**, 2020. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/perguntas-frequentes-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti/#:~:text=Criado%20pelo%20Governo%20Federal%2C%20o,a%20escola%20e%20atividades%20socioeducativas>.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica:** primeiras aproximações. 2. ed. São Paulo: Cortez / Autores Associados, 1991. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 5).

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB:** por uma outra política educacional. Campinas, SP: Autores Associados, 2007 (Coleção educação contemporânea).

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro.** São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SILVA, Luiz Etevaldo. **O sentido e o significado sociológico de emancipação.** *Revista e-Curriculum*, São Paulo, n.11, v.03, p. 751-765, set./dez. 2013.

SILVA, Máisa Miralva. **A concepção da política de assistência social e sua efetivação em municípios goianos:** o novo jargão e o conservadorismo renitente. Tese de doutorado. Universidade de Brasília. Brasília 2012.

SILVA, M. O. da S. (Coord.) A política pública de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**, v.7, n. 2, p. 233-253, 2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família:** problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. *Ciência Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, V. 12, n.6, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A Trajetória dos Programas de Transferência de Renda e seus desafios atuais.** *Pensar BH. Política Social*, Belo Horizonte, v. 15, p. 26-30, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O debate sobre a pobreza:** questões teórico-conceituais. Universidade Federal do Maranhão, 2019. Disponível em: <http://www.periodicos eletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3720/1753> Acesso em: 7 out 2021.

SILVA, Frederico Barbosa da et al. **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Luciana Jaccoud, organizadora ; Frederico Barbosa da Silva ... [et al.]. – Brasília : IPEA, 2005. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3234/1/Livro_Questao_Social.pdf Acesso em: 22 out 2022.

SILVA, M. Ozanira da Silva e; GUILHON, Maria Virgínia Moreira., **Transferência de Renda**, 2019. Disponível em: https://issuu.com/sagi_mds/docs/2_transferencia_de_renda. Acesso em 20 de out de 2021

SIQUEIRA, Luana. **Desenvolvimento e pobreza: uma análise crítica**. 2ª Conferência do Desenvolvimento – Code/Ipea Brasília, 2011. Anais do 1 Circuito de debates acadêmicos. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo20.pdf> acesso em 19 fev 22)

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília, DF: IPEA, out. 2009. (Texto para discussão, n. 1424).

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45. Jun/dez. 2006.
SPADY, W. Dropouts from higher education: na interdisciplinar review and synthesis. Interchange, 1970, I, 64-85.

SORDI, Denise. **O que podemos aprender com o Bolsa Família?** Portal Comunica. 17 de junho de 2020. Disponível em: <https://comunica.ufu.br/noticia/2020/06/o-que-podemos-aprender-com-o-bolsa-familia>. Acesso em 16 de jan. de 2023.

SPOSATI, Aldaíza. **Sumário Executivo: Estudo da Capacidade Protetiva das Famílias Beneficiárias de Programas Federais de Transferência de Renda em Regiões Periféricas Metropolitanas**. Brasília, 2011.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda Básica de Cidadania: a resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

TAVARES, Patrícia Aguiar. **Programa Bolsa Família: reflexões teóricas sob uma perspectiva não monetária**. Revista Humanidades e Inovação, v.6, n.18 - 2019

TELLES, Vera da Silva. **A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza, um estudo sobre trabalho e família na grande São Paulo**. Tese (Doutorado) — Departamento de Sociologia da USP, 1992. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/000736010>. Acesso em 04 mar 2023.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania**. São Paulo: USP, 2001.

TESTA, Maurício Gregianin; FRONZA, Paula Maira Petrini; PRATES, Jane Cruz. **Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários.** Rev. Adm. Pública 47, dez, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/dZGgRVyzgsFbptPyxG5pbBh/abstract/?lang=pt>. Acesso em 04 mar 2021

TORRES, M. C. N. **Direito à educação:** a evasão escolar causada pelo trabalho infantil. 2010, Monografia (Pós-graduação em Direito), Faculdades Integradas do Brasil, UniBrasil, Curitiba, Paraná, 2010.

TRIPODI, Z. F., OLIVEIRA, T. P. **Bolsa Família e desigualdades educacionais:** alcance e limites do Programa à luz do marco legal. Jornal de Políticas Educacionais. V. 14, n. 21. Abril de 2020.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 2009.

VARGAS, Emiliania. **Os discursos de Vargas e as políticas sociais no Brasil de 1930 a 1940.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de Santa Catarina, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. 2007. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/89631>. Acesso em 04 mar 2021

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA, R. **Histórias de Vida e Identidades?** Professores e Interculturalidade, Porto: Afrontamento. 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

YAZBEK, Maria Carmelita.. **A assistência social na cidade de São Paulo.** São Paulo: Instituto Polis, PUC-SP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo.). Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/assistencia-social-na-cidade-de-sao-paulo-a-dificil-construcao-do-direito/>. Acesso em 14 fev 2021

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

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e políticas sociais.** Revista Praia Vermelha (UFRJ), v. 18, p. 72-94, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social.** São Paulo: Cortez, 2003.

ZAGO, Nadir. **Processos de escolarização nos meios populares:** as contradições da obrigatoriedade escolar. In: NOGUEIRA, Maria Alice;

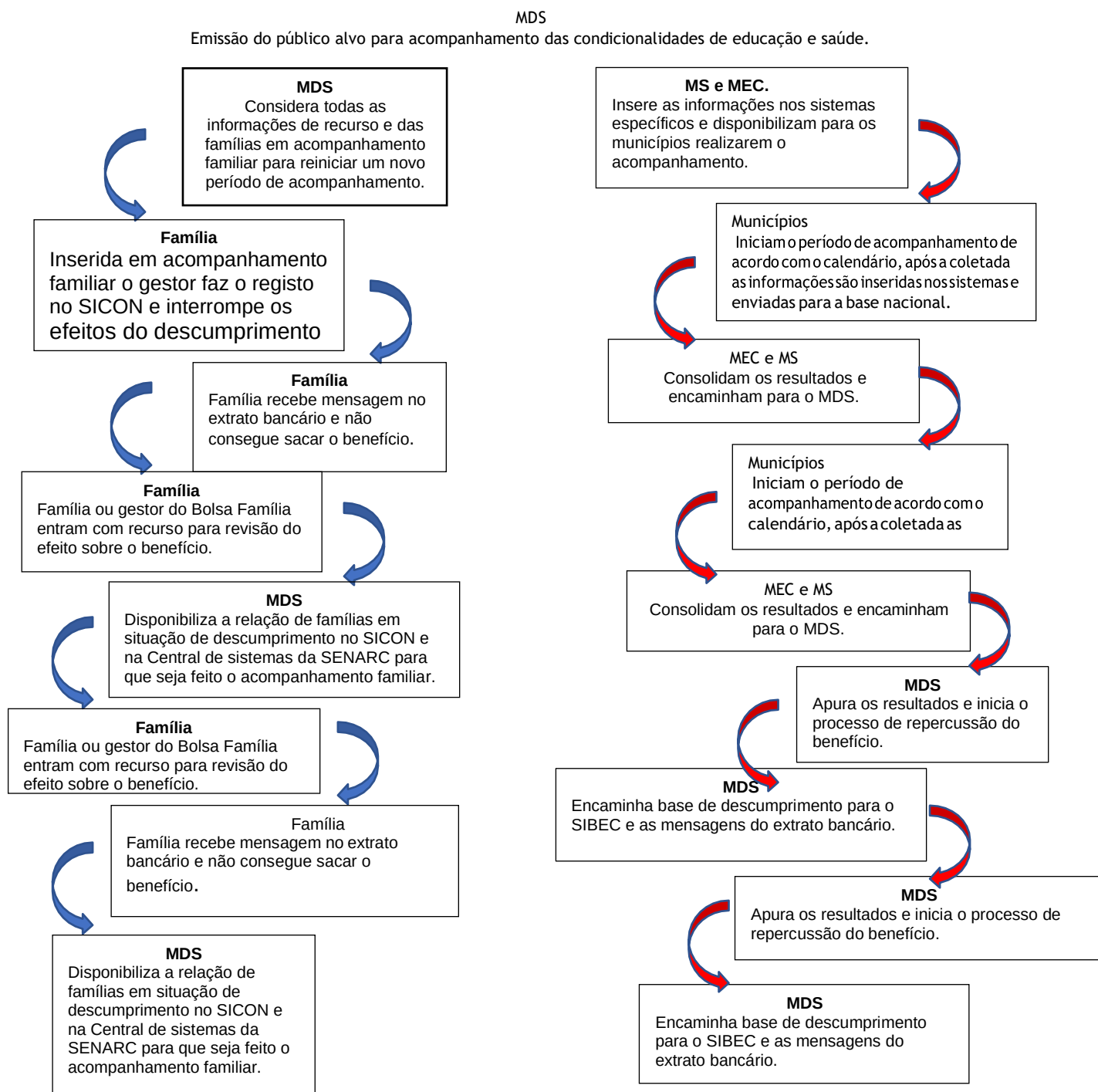
ROMANELLI, Geraldo & ZAGO, Nadir Zago (orgs.). Família e escola: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares. Petrópolis: Vozes, 2000.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de Pesquisa**. 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/ UFSC, 2013.

ZAFALON, Mauro. **Inflação dos alimentos é de 57% no Governo Bolsonaro**. Folhapress, Jan/2023. Disponível em: [Inflação dos alimentos é de 57% no governo Bolsonaro \(yahoo.com\)](#). Acesso em 25 fev 2023.

APÊNDICE I

CICLO DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA



Fonte: a autora

APÊNDICE II

QUESTÕES NORTEADORAS DA PESQUISA DE OPINIÃO

1. Qual foi o motivo que te levou a entrar no Programa Bolsa Família?
2. O que mudou na vida de vocês e de seus familiares a partir do PBF?
3. Em que o PBF foi mais importante na vida de suas famílias?
4. Suas famílias ainda necessitam do PBF? Expliquem.
5. Em que o PBF precisaria melhorar?
6. O que mudou na vida de vocês com o encerramento do PBF?
7. O que mudou a partir da inclusão da sua família no Programa de Auxílio emergencial/ Auxílio Brasil?
8. O que é para você o Programa Bolsa Família?
9. Você recebe algum outro benefício social?

APÊNDICE III

TERMO DE AUTORIZAÇÃO DE USO DE GRAVAÇÃO

Eu _____, CPF _____, RG _____, depois de conhecer e entender os objetivos, procedimentos metodológicos, riscos e benefícios da pesquisa, bem como de estar ciente da necessidade do uso de meu depoimento, especificados no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), AUTORIZO, através do presente termo, a pesquisadora Nadjane Crisóstomo Prado e a Maria de Fátima Pessoa Lepikson, orientadora do projeto de pesquisa intitulado **PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A Voz das Famílias Beneficiárias Sobre o Programa** no Município de Salvador – Bahia, a realizar as fotos que se façam necessárias e/ou a colher meu depoimento sem quaisquer ônus financeiros a nenhuma das partes.

Ao mesmo tempo, libero a utilização de meu depoimento para fins científicos e de estudos (livros, artigos, slides e transparências), em favor da pesquisadora da pesquisa, acima especificada, obedecendo ao que está previsto nas Leis que resguardam os direitos das crianças e adolescentes (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei N.º 8.069/ 1990), dos idosos (Estatuto do Idoso, Lei N.º 10.741/2003) e das pessoas com deficiência (Decreto N.º 3.298/1999, alterado pelo Decreto N.º 5.296/2004).

Salvador, ____ de _____ de 20 ____

Pesquisadora responsável pelo projeto

Sujeito da Pesquisa

APÊNDICE IV

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

A senhora está sendo convidado a participar, como voluntária de uma pesquisa intitulada: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: A Voz das Famílias Beneficiárias Sobre no Município de Salvador – Bahia, que será desenvolvida pela pesquisadora Nadjane Crisóstomo Prado do Programa de Doutorado em Políticas Sociais e Cidadania sob a orientação da Dra. professora Maria de Fatima Pessoa Lepikson. Tem por objetivo analisar a percepção das famílias beneficiárias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I das escolas municipais da cidade de Salvador, no estado da Bahia em relação ao Programa Bolsa Família. no período de março de 2018 a outubro de 2022.

Esta atividade não é obrigatória e, a qualquer momento, a senhora poderá desistir de participar e retirar seu consentimento, sem que haja qualquer penalização ou prejuízo para o senhor conforme (Res. 510 de 07 de abril de 2016 CNS/MS). Ao decidir participar deste estudo esclareço que:

Caso não se sinta à vontade com alguma questão da entrevista, a senhora poderá deixar de respondê-la, sem que isso implique em qualquer prejuízo.

As informações fornecidas poderão, mais tarde, ser utilizadas para trabalhos científicos e sua identificação será mantida em total sigilo, isto é, não haverá chance de seu nome ser identificado, assegurando-lhe completo anonimato. Os mesmos serão, como medida de segurança, excluídos/deletados dos aparelhos, os quais são de responsabilidades da pesquisadora.

Há riscos de desconforto em decorrência da entrevista ser gravada e abordar conteúdos particulares. Caso isso aconteça, assumo o compromisso, como pesquisadora, para realizar encaminhamento para centros de apoio psico-social especializado (CAPS). Sua participação não implica em nenhum custo financeiro, mas caso tenha alguma despesa em decorrência desta entrevista, a senhora será ressarcida.

Como benefícios diretos a pesquisa contribuirá para análise futuras no campo da pesquisa sobre a percepção das famílias beneficiárias que possuem crianças matriculadas no ensino fundamental I das escolas municipais da cidade de Salvador, no estado da Bahia em relação ao Programa Bolsa Família.

Este documento contém duas vias, sendo que uma ficará com a senhora e a outra com a pesquisadora.

Em caso de dúvidas ou outra necessidade de comunicação com a pesquisadora, poderá entrar em contato por meio do endereço/telefone:

Nadjane Crisóstomo Prado – Telefone (71) 99247-9808.e-mail: ncpb@bol.com.br.

Universidade católica do Salvador - Programa de Doutorado em
Políticas Sociais e Cidadania –. Avenida Professor Pinto de Aguiar, nº
2589, Pituaçu, Salvador – BA, Salvador/Bahia, CEP: CEP: 41740-090.
Comitê de ética da UCSAL, tel.: 3203-8913 para melhores
esclarecimentos caso necessário.

Eu, _____ aceito, voluntariamente, o
convite de participar deste estudo, estando ciente de que sou livre para, a qualquer
momento, desistir de colaborar com a pesquisa, sem que isso acarrete qualquer
prejuízo para mim.

Salvador, ____ de _____ de 202 ____

Assinatura do participante _____

Assinatura da pesquisadora _____