



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO SEMIÁRIDO
UNIDADE ACADÊMICA DE GESTÃO PÚBLICA
CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA**

DREITON BEZERRA VIANA SILVA

**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO MUNICÍPIO
DE SUMÉ NO PERÍODO 2004-2019.**

**SUMÉ - PB
2019**

DREITON BEZERRA VIANA SILVA

**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO MUNICÍPIO
DE SUMÉ NO PERÍODO 2004-2019.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

**SUMÉ - PB
2019**

S586an Silva, Dreiton Bezerra Viana.
Análise do Programa Bolsa Família (PBF) no Município de
Sumé no período de 2004-2019. / Dreiton Bezerra Viana Silva. -
Sumé - PB: [s.n], 2019.

49 f.

Orientador: Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho.

Artigo Científico - Universidade Federal de Campina Grande;
Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido; Curso
Superior de Tecnologia em Gestão Pública.

1. Programa Bolsa Família. 2. Política social. 3. Transferência
de renda. I. Lima Filho, Gilvan Diasde. II. Título.

CDU: 338.1(045)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Johnny Rodrigues Barbosa
Bibliotecário-Documentalista
CRB-15/626

DREITON BEZERRA VIANA SILVA

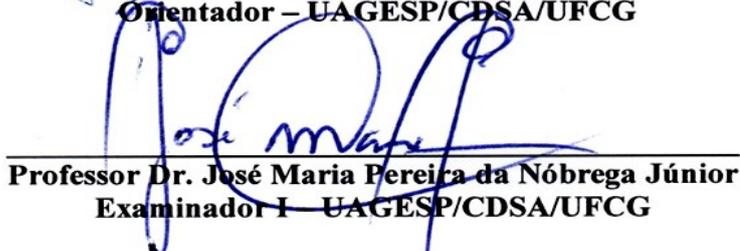
**ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) NO MUNICÍPIO
DE SUMÉ NO PERÍODO 2004-2019.**

Artigo Científico apresentado ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública do Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

BANCA EXAMINADORA:



Professor Dr. Gilvan Dias de Lima Filho
Orientador – UAGESP/CDSA/UFCG



Professor Dr. José Maria Pereira da Nóbrega Júnior
Examinador I – UAGESP/CDSA/UFCG



Prof. Me. Allan Gustavo Freire da Silva
Examinador II – UAGESP/CDSA/UFCG

Trabalho aprovado em: 11 de dezembro de 2019.

SUMÉ - PB

RESUMO

O Programa Bolsa Família é uma política social de transferência direta de renda com condicionalidades, criado com o objetivo de amenizar as necessidades imediatas e minimizar os efeitos da desigualdade social e melhorar a vida das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil. Dentro desse contexto, o objetivo geral do estudo foi analisar o Programa Bolsa Família no município de Sumé-PB, entre os anos de 2004-2019. Metodologicamente, o trabalho configurou-se como explicativo para o objetivo da pesquisa; como bibliográfico e documental em relação aos procedimentos na coleta de dados; e qualitativa quanto à forma de abordar e responder o problema. Avulta-se que os dados empregados foram provenientes exclusivamente de fontes formais, como o portal eletrônico do Cadastro Único do Programa Bolsa Família, alocado na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania (MDS). Os resultados, por sua vez, evidenciaram como trajetória o aumento progressivo no número total de famílias beneficiadas e nos valores pagos, o que demonstra o combate paliativo da pobreza e da miséria no município. Como nota conclusiva, verifica-se que as condicionalidades de educação e saúde estabelecidas para o recebimento dos benefícios foram atingidas (superando inclusive as metas propostas).

Palavras-chave: Políticas Sociais. Transferência de Renda. Programa Bolsa Família (PBF).

ABSTRACT

The *Bolsa Família* Program is a social policy of conditional direct income transfer, designed to alleviate immediate needs and minimize the effects of social inequality and improve the lives of families in poverty and extreme poverty in Brazil. Within this context, the general objective of the study was to analyze the *Bolsa Família* Program in the city of Sumé-PB, between 2004-2019. Methodologically, the work was configured as explanatory for the research objective; as bibliographic and documentary in relation to procedures in data collection; and qualitative as to how to approach and answer the problem. It appears that the data used came exclusively from formal sources, such as the website of the *Bolsa Família* Program's Single Registry, which is allocated to the Special Secretariat for Social Development of the Ministry of Citizenship (MDS). The results, in turn, showed as a trajectory the progressive increase in the total number of benefited families and in the amounts paid, which demonstrates the palliative fight against poverty and misery in the municipality. As a concluding note, it is found that the education and health conditionalities established for the receipt of benefits were met (even exceeding the proposed goals).

Keywords: Social Policies. Income Transfer. *Bolsa Família* Program (PBF).

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL.....	08
2.1 Consolidação das políticas sociais entre 1930-1964.....	12
2.2 Consolidação das políticas sociais entre 1964-1985.....	14
2.3 Consolidação das políticas sociais a partir de 1988.....	17
3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF).....	24
3.1 Programas de transferência de renda no Brasil.....	24
3.2 O Programa Bolsa Família e suas condicionalidades.....	30
4 METODOLOGIA.....	35
5 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) EM SUMÉ-PB.....	36
5.1 O PBF no município de Sumé-PB.....	36
5.2 PBF local por benefícios.....	37
5.3 PBF local por valores totais repassados.....	39
5.4 PBF local por condicionalidades.....	40
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS.....	44

1 INTRODUÇÃO

Os efeitos da pobreza e da desigualdade social são problemas históricos presentes na maioria dos países no mundo. Sejam nações ricas ou pobres, tais condições são problemas recorrentes, porém, a disparidade social se configura como sendo um fenômeno mais insistente em países não desenvolvidos. No Brasil, a desigualdade na partilha da renda é percebida de modo categórico, desde a sua formação inicial.

Com o objetivo de combater a situação existente de pobreza e extrema pobreza e atenuar a gritante desigualdade social existente na sociedade brasileira, o Poder Público instituiu em 2003 o Programa Bolsa Família (PBF), que serviu como auxílio no alívio das necessidades imediatas da população mais carente, bem como, na busca de promover a emancipação dessas famílias que vivem em situações de insuficiência e indigência material.

Destaca-se que tal enfrentamento é um dos maiores desafios para os governos e para a própria sociedade brasileira. O Estado, através de políticas públicas como o Programa Bolsa Família, tem como objetivo combater tais adversidades e promover a inclusão social, isto é, possibilitar à população excluída socialmente partilhar de bens e serviços coletivos produzidos pela esfera pública, ambicionando garantir a efetivação dos direitos, acesso à segurança, justiça, cidadania e representação política.

De modo sistêmico no modelo de federalismo brasileiro, as políticas públicas se configuram como sendo atribuições e resultados das ações entre os três entes União, estados e municípios. Considerando o exposto, como prevê a Constituição, tal enfrentamento da pobreza e da desigualdade social é de responsabilidade de todas as esferas de governos, isto é, o combate a esse problema social é atribuição compartilhada de todos os entes. No caso do PBF, o programa foi estruturado de uma forma que permite esse compartilhamento de responsabilidades, observando que a gestão descentralizada é um dos fundamentos das políticas públicas brasileiras.

Fundamentado na Constituição Federal de 1988, o PBF está baseado em diversos princípios, entre estes se destaca o princípio de proteção social à família, onde traz a concepção de que é prerrogativa do Estado o apoio à capacidade de famílias em atuar na assistência social e no cuidado de seus componentes, observando a importância de unidade social da família, responsável pela formação, compartilhamento, solidariedade e proteção de seus membros.

Diante das considerações expostas, o presente trabalho detém como objetivo geral analisar o Programa Bolsa Família no município de Sumé-PB, observando de forma específica os repasses feitos pelo programa às famílias beneficiárias, as condicionalidades e a

composição (tipos) de benefícios do mesmo entre os anos de 2004 e 2019. E como específicos, detém: descrever as condicionalidades do PBF e relatar as contribuições das condicionalidades no acesso à serviços.

Como problema central, o presente trabalho buscou indagar o questionamento adjacente: Qual o impacto quantitativo do Programa Bolsa Família (PBF) no combate à pobreza e extrema pobreza no município de Sumé-PB?

Como rateio este trabalho se ratifica pela relevância do programa para o a sociedade brasileira, sobretudo, quando se observa que as ações envolvidas materializam políticas públicas basilares para a garantia de um sistema mínimo nacional de segurança alimentar, proporcionando assim mecanismos para a realização progressiva do direito fundamental à alimentação adequada. Em outras palavras, o estudo do Programa Bolsa Família pode ser exaltado por configura-se como um instrumento de transferência direta de renda para a superação do assistencialismo das políticas sociais por meio da fomentação de uma nova cultura de direitos e cidadania.

Metodologicamente, o presente trabalho pode ser classificado do ponto de vista técnico como pesquisa bibliográfica e documental, através de um estudo de caso no município de Sumé-PB. Do ponto de vista de sua natureza, pode ser alocado como uma pesquisa qualitativa e aplicada, ou seja, que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigida à solução de problemas específicos. Para a realização do mesmo, utilizaram-se dados secundários, coletados através de relatórios do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), além da pesquisa em periódicos, artigos e livros empregados para a formulação teórica que respalda-se o estudo.

Como sequência, o texto foi organizado conforme a seguinte descrição: 1) Introdução, expondo a localização do tema, problemática, objetivo geral e específicos da pesquisa. 2) A fundamentação teórica que contempla: o histórico das políticas sociais no Brasil, a consolidação das políticas sociais entre o período de 1964 e 1985, a consolidação das políticas sociais no Brasil entre 1964 e 1985, e a consolidação das políticas sociais a partir 1988. 3) O Programa Bolsa Família (PBF) que contextualiza os programas de transferência de renda no Brasil, e as condicionalidades do Programa Bolsa Família. 4) Metodologia que descreve o método empregado. 5) O Programa Bolsa Família (PBF) em Sumé/PB que detalha o PBF local por benefícios, o PBF local por valores repassados o PBF local por condicionalidades. Por fim, o trabalho expôs as considerações finais e suas referências.

2 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

De modo normativo, as políticas públicas podem ser logradas como um conjunto de ações e programas que são desenvolvidos e aplicados pelo Estado para afiançar e efetivar direitos que são augurados na Constituição Federal e em outras leis vigentes no país. De forma prática, pode ser vislumbrado como o implemento de projetos de governo por parte do Estado através de programas, projetos e obras, que são voltadas a atingir setores e demandas específicas da sociedade. Para Gobert e Muller (1987, p. 23), as políticas públicas podem ser compreendidas como "O Estado em ação".

Como tipologia as políticas públicas podem ser classificadas de acordo com modelo de Arenas Políticas sugerido por Theodore J. Lowi, em:

- 1) Políticas Distributivas
- 2) Políticas Constitutivas ou de infraestrutura
- 3) Políticas Regulamentares
- 4) Políticas Redistributivas
- 5) Políticas Específicas

Considerando à área de atuação da atividade governamental, as políticas públicas podem ser classificadas em:

- 1) Políticas Sociais: educação, saúde, assistência social, etc.
- 2) Políticas Econômicas: monetária, cambial, tributária, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.
- 3) Políticas de Infraestrutura: energia, comunicações, transportes, etc.
- 4) Políticas de Estado: ciência e tecnologia, direitos humanos, relações exteriores, segurança pública, etc.

Como tipificação, as políticas sociais podem ser distinguidas em dois grupos por finalidade:

- 1) Políticas Compensatórias: são políticas implementadas ou patrocinadas pelo Estado com o objetivo de resgatar ou, no mínimo, minimizar distorções sociais profundas. Exemplo: políticas de cotas, políticas de demarcação de terras indígenas, dentre outras.
- 2) Políticas Emancipatórias: são políticas destinadas ao fortalecimento e autonomização dos grupos sociais inicialmente vulneráveis, de tal maneira que ganham independência frente à ação do Estado.

Dentro desse contexto, o Programa Bolsa Família (PBF) pode ser qualificado como uma política distributiva, social e compensatória.

Theodor Lowi (1964; 1972), foi responsável por desenvolver uma das mais conhecidas tipologias sobre políticas públicas, sendo esta, elaborada através de uma máxima: “a política pública faz a política”. Com essa frase, Lowi tinha como objetivo dizer que cada tipo de política pública encontra diferentes formas de rejeição e apoio, além disso, as disputas em torno de suas decisões passam por arenas diferenciadas.

Ainda sob a concepção de Lowi, a política pública pode assumir dentre quatro formatos, sendo o primeiro delas, o formato de política distributiva.

Compreende-se políticas públicas distributivas como decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, onde se geram mais impactos individuais do que universais, onde se privilegia certos grupos sociais ou determinadas regiões em detrimento do todo. João Martins Tude acrescenta que tais políticas distributivas se caracterizam como um risco iminente com a ocorrência do que se conhece como clientelismo visto que nessa modalidade de política é financiada pela sociedade onde se beneficia pequenos grupos ou indivíduos de diferentes camadas sociais. Essa espécie de política possui pouca oposição, mas não é dada universalmente para todos. Nesse sentido, Frey contribui:

As políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos – pelo menos diretamente percebidos – para outros grupos. Essas “policy arenas” são caracterizadas por “consenso e indiferença amigável” [Windhoff-Héritier, 1987, p. 48]. Em geral, políticas distributivas beneficiam um grande número de destinatários, todavia em escala relativamente pequena; potenciais opositores costumam ser incluídos na distribuição de serviços e benefícios (FREY, 2000, p. 223).

Desse modo, políticas públicas distributivas se caracterizam assim pela facilidade com que podem ser desagregadas em pequenas unidades, como decisões altamente individualizadas, onde o beneficiado e o destituído, ou seja, o perdedor e o recebedor nunca necessitam entrar em confronto. Na arena distributiva operam grandes números de pequenos interesses, sendo estes intensamente organizados.

Em síntese, as políticas distributivas favorecem específicas clientelas. Por possuir uma natureza de serem facilmente multiplicados, vários interesses diferentes podem ser atendidos simultaneamente. Nesse sentido, na arena distributiva, predomina uma relação pouca conflituosa, de não interferência mútua, entre os interesses que se dirigem aos tomadores de decisão.

As políticas públicas distributivas têm objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos. Quanto ao financiamento, é a sociedade como um todo,

através do orçamento público, quem financia sua implementação, enquanto os beneficiários são pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais (AZEVEDO, 2003).

Por seu turno, políticas redistributivas diferem-se substancialmente das políticas distributivas, visto que a natureza das políticas redistributivas busca atingir grandes contingentes sociais. Como é o exemplo de política de bem-estar social, política tributária, onde se cria ou tem aumentos em impostos a serem pagos por empresas, tributação progressiva com impostos sobre grandes fortunas e afins.

Comparada à política regulatória, a política redistributiva exerce impacto sobre categorias muito mais amplas de indivíduos (classes sociais; os que “têm” e os que “não têm”; os “*money providers*” e os “*service demanders*”).

Para Azevedo (2003), o objetivo das políticas públicas redistributivas é redistribuir renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos. Tude (2010) aponta que tais políticas acarretam quase que a mesma quantidade quando se refere a perdas e ganhos, onde, de acordo com sua concepção torna as políticas adotadas como ineficazes.

Na concepção Frey (2000), as políticas redistributivas, diferentemente das políticas distributivas são orientadas para o conflito, visto que o objetivo delas é o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. Azevedo (2003) corrobora nesse sentido ao afirmar que os responsáveis pelo financiamento dessa modalidade de política são oriundos de estratos sociais de alta renda, sendo os estratos de baixa renda os beneficiários.

Por serem vistos como direitos sociais, os desdobramentos desse segmento de política proporcionam maiores chances de discordância, visto que a parte da população que não está sendo favorecida costuma ser mais organizada politicamente.

Em síntese, as políticas redistributivas se caracterizam pela alocação de bens ou serviços a segmentos específicos da sociedade mediante recursos que são extraídos de outros grupos específicos, a exemplo de reforma agrária, transferências e recursos inter-regionais.

Rua e Romanini (2014) acrescentam que Políticas Regulatórias são as políticas que estabelecem obrigadoriedades, interdições e condições pelos quais são necessários para se realizar determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos.

Além disso, as políticas regulatórias estabelecem as regras de modo claro, seja pra atores em situação de favorecimento quanto em situação desfavorecida. Nesse sentido, difere-se da política distributiva, esta que torna claro apenas os "clientes" que estão em situação de favorecimento.

Souza (2002) acredita que essa espécie de políticas é mais visível para o público, tendo em vista que envolve burocracia estatal, políticos e grupos de interesse ou, *policy makers*. Rua e Romanini (2014) versam sobre os custos e benefícios desse tipo de política, onde descrevem que podem se disseminados equilibradamente, como também podem privilegiar interesses restritos. Dentro desse contexto, Frey complementa:

Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas (FREY, 2000, p. 224).

Como generalidade, as políticas regulatórias podem variar desde de regulamentações de natureza simples e operacionais até regulamentações complexas, de maior abrangência. Como exemplos pode ser citado o Código de Trânsito, o Código Florestal, a Legislação Trabalhista, dentre outros.

Prosseguindo com a Abordagem das Arenas desenvolvida por Lowi, descreve-se políticas constitutivas ou estruturadoras como políticas que consolidam as regras do jogo político. Com normas e procedimentos que versam sobre a formulação e implementação das demais políticas públicas. Rua e Romanini (2014) citam como exemplos as regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional.

Tude (2010) incrementa que políticas públicas constitutivas incorporam em si os outros três tipos de políticas que seriam responsáveis pelos procedimentos necessários para que as outras políticas entrem em vigor. Frey acresce:

Políticas constitutivas (constituent policy) [Lowi, 1972] ou políticas estruturadoras – Beck fala de políticas modificadoras de regras [Beck, 1993, p. 17] – determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias (FREY, 2000, p. 224).

Por via de regra, em sentido de definição, as políticas constitutivas ou estruturadoras concebem as regras que determinarão o jogo político. Nessa lógica, constitui as normas procedimentais sobre as quais são fundamentos para a formulação e implementação de políticas posteriormente implementadas.

2.1 Consolidação das políticas sociais entre 1930-1964

As políticas sociais no Brasil se desenvolveram por meio de ações fragmentadas (aplicadas majoritariamente por instâncias religiosas), desde o período colonial, porém, sua relevância e abrangência nacional somente ocorreram a partir da década de 1930.

Cronologicamente, na primeira metade do século XX, o Brasil iniciou a apresentar transformações. Essas alterações envolveram mudanças econômicas (relacionado ao seu modelo de desenvolvimento econômico, que ultrapassou o modelo agrário exportador, para o modelo industrial urbano), como englobaram mudanças políticas (com Getúlio Vargas ascendendo ao poder e o seu modelo de Estado de caráter populista).

De acordo com De Paula (1990):

De qualquer modo a existência, nos dias de hoje, de grandes sistemas organizacionais em algumas áreas sociais - como o previdenciário (Sinpas) e o habitacional - Sistema Financeiro da Habitação (SFH) - assim como de "fundos sociais" vinculados a setores específicos (como o FGTS), ainda que tenham reduzidos graus de efetividade social, é um sinal inequívoco do estabelecimento de um determinado padrão de proteção social no País. (DE PAULA, 1990, p.119).

É nesse contexto de mudanças que começam a desenvolver as primeiras políticas sociais no Brasil, com o surgimento de um moderno Estado de Bem-Estar Social. (FREITAS, 2005). Medeiros (2013) acrescenta que as políticas sociais – historicamente – surgem para subsidiar os trabalhadores no campo da proteção social que passa a ser promovida pelo Estado, para “apaziguar” as discrepâncias nocivas apontadas pelo capital.

O novo Estado populista incorporou simbolicamente as massas, o que permitiu que as questões sociais se fizessem mais presente nas ações governamentais. A partir daí, foi intensificado a regulação da força do trabalho por parte do Estado no Brasil. Para Oliveira (apud Freitas, 2005) coloca que foi de fundamental importância à mudança política com a ascensão de Getúlio Vargas e o surgimento de Estado com caráter populista.

O caráter do populismo brasileiro possuiu especificidades que objetivaram incentivar e fortalecer mecanismos de mercado, de modo que fosse facilitada a realização econômica brasileira por meio do fomento do mercado interno.

Essas especificidades podem ser exemplificadas pela criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio e de uma legislação trabalhista e previdenciária que criavam novas formas de relação entre o capital e o trabalho (PINHEIRO JUNIOR, 2010). Nesse sentido, Cardoso destaca que:

Foi a partir do ângulo do trabalho que o Estado entrou em cheio no problema das políticas sociais. O trabalho, neste caso, queria dizer regulação das condições de

venda da força de trabalho. Mais tarde, a este ângulo economicista - ainda que central em relação às economias capitalistas - somaram-se preocupações a respeito da preservação da mercadoria força de trabalho: saúde, alimentação, treinamento, preservação de seu uso, etc. (CARDOSO, 1982, p.4).

Assim, a legislação trabalhista, muito antes de afetar as relações de produção agrária, preservou um modelo de acumulação adequado para a expansão industrial. Ou seja, pode-se perceber que essa mudança de modelo econômico, com o surgimento de Estado de Bem-Estar Social moderno não provocou alterações no padrão de dominação política e econômica (FREITAS, 2005), porém, incorporou uma valorização no aspecto da demanda doméstica (mercado de trabalho).

No período entre 1930 a 1943 criaram-se institutos de aposentadoria e pensões, votada na legislação trabalhista, que foi consolidada em 1943, quando igualmente ocorrem mudanças importantes nas áreas de política de saúde e educação, onde existiam graus elevados de centralização de recursos e instrumentos institucionais administrativos centralizados no nível federal, o que proporcionava graves exclusões regionais e locais.

Entre 1943 e 1964, ocorreu uma expansão fragmentada e seletiva, em que nem todas as áreas de intervenção social do Estado operaram plenamente, seja porque a política se dirigia a alguns grupos ou porque nem todas as áreas de intervenção social do Estado operam plenamente. Esse período também pode ser caracterizado como um período de expansão massiva, em um momento de crescimento com características de política de massas, na qual o acesso ampliou-se enormemente, resolvendo pelo primeiro polo do binômio: quantidade-qualidade (PINHEIRO JÚNIOR, 2010)

A partir daí, até 1964, o sistema de proteção social se expandiu, incorporando novos grupos sociais, "sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado" (DRAIBE, 1988, p. 49).

De modo geral, esse período se caracterizou especialmente como, um período de expansão massiva de um momento de crescimento de política de massas (DE PAULA, 1992), onde foi possível uma enorme ampliação de acesso a mecanismos sociais, consolidados por políticas regulatórias, sociais e emancipatórias.

2.2 Consolidação das políticas sociais entre 1964-1985

Como já citado anteriormente, a partir dos anos 1960, ocorreram transformações relevantes na estrutura financeira e institucional do sistema de proteção social brasileiro. Como corrobora De Paula (1990):

Essas transformações são atestadas, no nível institucional, pela formação de grandes sistemas organizacionais de caráter nacional, regulados pelo Estado, na área de bens e serviços sociais básicos - como na previdência social (SINPAS) e na habitacional (SA-I) - abrindo espaço para certas tendências universalizantes (ao menos formalmente) e para a ampliação da cobertura dos programas sociais, e, no nível financeiro, pela criação de diversos fundos vinculados a setores sociais específicos, como é o caso do FGTS. (DE PAULA, 1990, p.121.).

Como contexto evolutivo, o processo de acelerada expansão econômica que vinha ocorrendo em algumas economias latino-americanas, desde os anos 1950, começou imperativamente a caracterizar o delineamento de algumas soluções globais para os problemas na área social que estavam surgindo.

Internacionalmente, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e, posteriormente, o Banco Mundial (BIRD), ordenaram a agenda das questões sociais "legítimas" que poderiam e deveriam ser enfrentadas pelos governos com apoio financeiro externo, definindo a forma pela qual se daria suporte a essas políticas segmentadas em grandes projetos de áreas de atuação pública específicas (DE PAULA, 1990).

Em termos funcionais, a política de caráter "reformista" das agências internacionais, na prática, consistiu, em mudar o eixo da questão social da linha de regulação das relações de trabalho, para a linha de atendimento de necessidades básicas como água, esgoto, educação e habitação (CARDOSO, 1982).

Sobre o tema Cardoso (1982) ainda acrescenta que:

Por detrás do "novo" reformismo incorporado às políticas sociais, encontra - se a reforma fiscal, condição necessária para dotar o Estado dos recursos necessários para financiar os ambiciosos projetos na área de saúde, educação, habitação, previdência social, etc. (CARDOSO, 1982, p.9).

No cenário econômico, o período de 1964 a 1985 foi marcado pela regressividade tributária, centralização das decisões e privatizações. Em termos pontuais, podem-se elencar cinco características centrais dos setores que foram objeto de intervenção governamental: regressividade dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura; e reduzido caráter redistributivo.

A privatização do espaço público se caracterizou como negativa nesse período, pois possibilitou a criação do que Pinheiro Júnior (2010) classificou como "mercados cativos" que ocorriam dentro da área pública. Ainda sob a concepção do autor, nesse período, houve favorecimentos de determinados atores dentro do poder público, que em contrapartida, financiavam o governo (estes atores eram setores empresariais).

Fagnani (1997) aponta as características que a privatização em algumas áreas ocasionou. Na área de saúde, essa privatização causou a difusão de serviços não necessários, mas que remuneraram melhor, ocasionando a falta de controle e a elevação dos custos. Na educação, a privatização ocorreu em todos os níveis, do mais básico até o superior, o que provocou um grande aumento dos custos nessa área, além da contratação de professores sem preparo. No setor habitacional, havia o favorecimento de empresas para a construção de casas populares. No saneamento básico, os investimentos estavam mais voltados à satisfação do setor empresarial (construção civil) que da coletividade. Assim, essa interferência provocou ainda as práticas clientelistas, como empreguismo, indicações a cargos públicos, oferta assistencialista de serviços.

Em sincronia com o mundo, a mudança do eixo nas políticas sociais no Brasil, sobretudo, a partir de 1964, ocorre durante o conjunto de reformas levadas a cabo pelo Estado. Onde teve como objetivo superar os obstáculos e desenvolver novas bases para o desenvolvimento da acumulação capitalista nacional e estrangeira no país.

De acordo com De Paula (1990), o novo padrão de intervenção estatal nas áreas sociais, organizado entre meados dos anos 1960 e a metade dos anos 1970, deve ser entendido no contexto das profundas transformações de ordem econômica e política que se processavam no Brasil, em particular na segunda metade da década de 1960.

No plano político, em 1964, o regime militar representou a ascensão da tecnoburocracia sobre a máquina estatal-administrativa, com excessiva centralização e burocratização do poder decisório no nível do governo federal. Nesse sentido, Bresser Pereira (1976), destaca:

O Estado brasileiro evoluiu do controle oligárquico agrário-mercantil para o controle tecnoburocrático, passando por uma fase intermediária populista, sem nunca perder seu caráter essencialmente capitalista. O Estado sempre agiu no setor econômico, utilizando-se das mais diversas políticas e dos diversos instrumentos econômicos, sempre facilitando o desenvolvimento capitalista. (BRESSER PEREIRA, 1972, p.6).

Essa estrutura caracterizada de concentração de poder ocasionou uma burocratização do processo decisório que passou a se dar no interior da máquina estatal. Tendo em vista a centralização do processo de tomadas de decisão fez com que houvesse a ausência do controle

social e da participação mais efetiva das esferas subnacionais. Para Pinheiro Junior (2010), isso ocorreu pelo fato de que a reforma tributária foi pautada na concentração dos recursos nacionais e retração das transferências intergovernamentais.

Referentes ao plano econômico foram efetuadas diversas alterações na estrutura financeira e institucional desse período. Onde objetivavam a viabilização da expansão econômica interna tendo como consequência mudanças no padrão de financiamento das políticas públicas setoriais.

Nesse sentido, Silva (1985) destaca:

A modernização do aparelho de Estado, através de grandes reformas institucionais administrativa, tributária, financeira/bancária e previdenciária com vistas a aumentar a capacidade de financiamento dos programas de investimentos por parte do Estado e a concentração dos recursos em grandes instituições governamentais, responsáveis pelas políticas setoriais de ampliação da infraestrutura necessária ao salto qualitativo no processo de industrialização. (SILVA, 1985, p.13).

Com a reforma financeira, de maneira específica, possibilitou-se a recomposição da condição econômica do gasto público e como consequência disso, tornou-se possível o fortalecimento do setor produtivo estatal.

Com tal expansão, se constituiu o aumento no oferecimento de serviços, retratando uma maior capacidade de intervenção do governo nas esferas sociais. Fagnani (1997) exaltou ao descrever a expansão na área da saúde, como o aumento do número de internações e consultas. Por sua vez, na área da educação, o autor descreve o aumento da escolarização e matrículas entre sete e quatorze anos, e por fim, uma maior cobertura ainda nos setores de habitação, nutrição e saneamento.

Para Pinheiro Júnior (2010) entre os anos de 1981 e 1985 ocorreu um enfraquecimento do autoritarismo no país, da crise financeira mundial e houve abertura para a participação popular. Ainda sob a perspectiva do autor, tais fatores foram responsáveis para que houvesse uma pressão por maior redistribuição, além de acender uma maior necessidade de sanar as carências sociais.

Desse modo, o período de 1965 a 1985, marcado pelo período militar, aumentou a capacidade de intervenção estatal no campo das políticas sociais, criando novos instrumentos institucionais e burocráticos que aumentaram as possibilidades de gastos do Estado neste campo, aumentando a oferta de bens e serviços que atenderam, principalmente, as classes média e alta, não apresentando significativo impacto na redistribuição de renda e, assim, caracterizando uma modernização conservadora (PINHEIRO JUNIOR, 2010).

2.3 Consolidação das políticas sociais a partir de 1988

Através da instituição da Constituição Federal de 1988, concebeu-se o arcabouço jurídico para a consolidação do regime democrático no Brasil. Nesse momento, um conjunto de direitos sociais foi estabelecido como resultados do longo e conflituoso processo de mobilizações sociais que marcaram os anos de 1970 e 1980 (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005). Nessa perspectiva, Silva (2013) acrescenta que:

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 5 de outubro de 1988 seja o marco inicial de uma nova ordem social, com a consolidação de um efetivo Estado Democrático Social de Direito, em que se opera a afirmação dos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana por meio de políticas públicas relacionadas a direitos sociais, sobretudo aquelas com o propósito da erradicação da pobreza extrema no País (SILVA, 2013, p.1).

Nesse segmento, a partir da nova carta constitucional, aconteceram as institucionalizações dos conselhos em praticamente todos os conjuntos de políticas sociais no país, onde se representava a nova forma de expressão de interesses e também de representação de demandas e atores junto ao Estado. Vaitsman, Andrade e Farias (2009) corroboram com isso, no sentido de descrever que esses processos de mudanças abrangentes seguiram após a promulgação da Constituição Federal em 1988:

No plano da política, pelos processos de descentralização e participação; nas formas de governança pela flexibilização organizacional e a formação de novas arenas e atores na formulação e implementação das políticas e na área da assistência social, pela construção de um sistema de proteção de caráter público e universal (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009, p. 2)

Castro e Ribeiro (2009) acrescentam que a nova carta proclamava o Estado democrático a reconhecedor de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, alcançando-se assim, um novo patamar de cidadania.

Silva, Jaccoud e Beghin (2005), descrevem o texto constitucional de 1988 como um marco na democratização e reconhecimento dos direitos sociais. Tornando evidente que a Constituição Federal de 1988, articulada com tais princípios, além de "alargar" o projeto de democracia, englobando pilares de democracias participativa e representativa, reconhecendo a participação social como elemento-chave na organização de políticas públicas.

Ainda sob a perspectiva de Silva, Jaccoud e Beghin (2005), tal participação social passou a ser reafirmada no Brasil, se configurando como um fundamento dos mecanismos institucionais que visavam garantir a efetiva proteção social. Os autores destacam que esta foi uma das mais importantes inovações institucionais ocorridas no Brasil pós-Constituinte.

Castro e Ribeiro discorrem sobre a importância da participação social durante o processo de redemocratização e reorganização da sociedade civil. Para Fagnani, como essa participação social foi incluída na agenda da reforma das políticas sociais, diluiu-se o ponto de partida para a crítica à política social vigente sob o regime militar que era o seu caráter excludente (FAGNANI *apud* CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Nesse aspecto, para Piana (2009) a Constituição Federal de 1988 pauta-se em parâmetros de equidade e direitos sociais universais, evidenciando assim seu antagonismo com as políticas sociais que detinham de caráter excludente. O autor complementa seu argumento dizendo que:

Consolidou conquistas, ampliou os direitos nos campos da Educação, da Saúde, da Assistência, da Previdência Social, do Trabalho, do Lazer, da Maternidade, da Infância, da Segurança, definindo especificamente direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, da associação profissional e sindical, de greve, da participação de trabalhadores e empregadores em colegiados dos órgãos públicos, da atuação de representante dos trabalhadores no entendimento direto com empregadores (PIANA, 2009, p. 20)

Silva, Jaccoud e Beghin (2005), corroboram e acrescentam ao afirmar que a garantia de tais direitos sociais nos campos da saúde, assistência social, previdência social e trabalho foi acompanhada da consolidação de uma nova institucionalidade, onde se tinha como objetivo assegurar a presença de múltiplos atores sociais, desde a formulação, gestão, implementação e no controle das políticas sociais.

Sobre isso, Piana (2009) afirma que pela primeira vez na história brasileira, a política social teve grande acolhimento em uma constituição.

Dentro desse período histórico, a participação social ganhou força após a instituição da Constituição Cidadã. Por meio da determinação democrática e participativa, foi institucionalizado na esfera federal a criação de conselhos nacionais. Silva, Jaccoud e Beghin adicionam, dizendo que:

Estes colegiados, criados ou reorganizados durante a década de 1990, foram integrados por representantes do Estado e da sociedade, e ocupam um espaço, no interior do aparato estatal, de apresentação e processamento de demandas, expressão e articulação de interesses, concertação e negociação, de acompanhamento e controle da política e, em muitos casos, de decisão (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, p. 376).

Desta forma, por intermédio dos conselhos, buscou-se oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais.

Nesse sentido, Silva, Jaccoud e Beghin afirmam que participação da sociedade na execução das políticas sociais ganhou ampla acolhida na Constituição Federal de 1988. Ela foi responsável pelo reconhecimento da relevância dos campos da saúde, assistência social e educação. Antes disso, sobretudo no período anterior a 1930, os movimentos sociais eram tratados como questões secundárias, com ausência e limitação governamental (federal, estadual e municipal). (LONARDONI et al, 2006).

No texto da Constituição Federal de 1988, o termo Seguridade Social passou a ser considerado como sendo composta pelo tripé: Saúde, como direito de todos, Previdência, de caráter contributivo, e Assistência Social, para quem dela necessita-se.

A Seguridade Social, apresentada no texto constitucional foi resultado das lutas dos trabalhadores e movimentos sociais que reivindicaram o processo de reestruturação no tratamento das políticas sociais, especificamente, para as políticas de saúde, previdência e assistência social. Santana, Serrano e Pereira, destacam reivindicações como:

Um sistema de saúde universal, gratuito, políticas de assistência que não se assemelhavam às práticas assistencialistas focalizadas e residuais, que nenhum sucesso apresentava no enfrentamento das questões sociais postas, e um avanço na cobertura da previdência social (SANTANA; SERRANO; PEREIRA, 2013, p. 2).

Dentro do plano institucional, os objetivos desse teor amparam proposições de descentralização, bem como, a maior transparência e responsabilidade dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social. Nesse período, medidas de políticas econômicas e sociais foram implantadas pelo governo entre os anos de 1985 e 1988, mas foi, sobretudo em 1988, com o objetivo de responder às reivindicações impostas pela sociedade civil organizada, que as ações do governo obtiveram intenções concretas de expansão da cobertura dos programas e efetivação da universalidade no acesso às políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional. (SANTANA; SERRANO; PEREIRA, 2013).

De forma específica, a Seguridade Social estava apresentada no Artigo 149 do Texto Constitucional e versava sobre:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

- I – Universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV – Irredutibilidade do valor dos benefícios;
 V – Equidade na forma de participação no custeio;
 VI – Diversidade da base de financiamento;
 VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Dentre as mudanças no texto, Draibe descreve:

[...] a ampliação e extensão dos direitos sociais; a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; um certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; a universalização do acesso e a expansão da cobertura; a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos valores dos benefícios sociais; maior comprometimento do Estado com o sistema, projetando um maior grau de provisão estatal pública de bens e serviços sociais (DRAIBE, 2003, p.7).

Além de alterações nos princípios das questões sociais, Marques e Mendes (2005) destacam: o aumento da cobertura para segmentos desprotegidos; o fim do tratamento diferenciado entre trabalhadores urbanos e rurais; implantação da gestão descentralizada nas políticas de saúde e assistência; favorecimento da participação dos setores interessados no processo decisório e de controle da execução de políticas; e a garantia de um volume satisfatório de recursos para a efetivação das políticas sociais contempladas pela proteção social.

Tais medidas tinham como objetivo a reestruturação das políticas sociais de saúde, e assistência social. Todavia, a Seguridade Social aprovada na Lei não foi efetivamente implementada como prevista legalmente. Para Lobato e Fleury (2009) ali estavam enunciados: a integração das políticas destinadas a assegurar direitos sociais e o caráter universalista do provimento dos mesmos. Nem um nem outro conheceu existência efetiva em solo brasileiro. Nesse sentido, os autores ainda adicionam:

Ora, essa concepção não chegou sequer a se pôr em pé. Nos anos 1980, quando ela integrava a pauta de demandas na luta pela democratização no Brasil, parecia tornar-se dominante no resto do mundo a concorrente minimalista, a concepção liberal por excelência, ainda que essa dominância tenha sido mais alardeada do que praticada. A partir dos anos 1990, entretanto, sobretudo a partir da segunda metade da década final do século 20, a concepção liberal revisitada passou a ocupar espaços cada vez mais sólidos e amplos (LOBATO; FLEURY, 2009, p.73).

Para Draibe (2003), a expectativa que se buscou transmitir à reforma social como condição da democratização do país, desde o seu início passou a enfrentar limites com a crise econômica e seus efeitos sobre o aumento de demandas e minimização de recursos. No

entanto, não se reduziram a esse descompasso os limites enfrentados. Nesse sentido, a autora acrescenta ainda que:

As diretrizes igualitárias e universalistas que orientaram os ensaios de mudanças, embora transpostas para o texto constitucional, não foram suficientemente fortes para enfrentar a apropriação privada dos recursos por parte de categorias sociais particulares. Foi, portanto sob forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista (DRAIBE, 2003, p.7).

Para Mota (2006), a estrutura da Seguridade Social brasileira pós Constituição Federal, mesma que sendo orientada pelos princípios que moldam o Estado de Bem-Estar em países desenvolvidos (em virtude do mercado interno com características excludentes e do elevado nível de concentração de renda), não se traduziu com o objetivo de universalização do acesso aos benefícios sociais.

Mesmo após a sua promulgação, a Seguridade Social na Constituição Federal de 1988, encontrou obstáculos, onde passou a ser negada pelas ações governamentais de caráter neoliberais e de um conjunto de mudanças macroestruturais, especialmente a partir da década de 1990. Momento este em que as classes dominantes iniciaram a sua ofensiva contra a Seguridade Social universal, dando início a um conjunto de reformas que sitiaram os projetos sociais dos trabalhadores, não somente através da força e coerção, mas confundindo seus referenciais, na proporção em que dotaram de novos conteúdos as bandeiras políticas históricas dos trabalhadores brasileiros (SANTANA; SERRANO; PEREIRA, 2013).

Durante a década de 1990, mesmo que havendo medidas implementadas e inovações institucionais (no período precedente), foram sendo limitadas ou excluídas ainda do primeiro ciclo reformista dos programas sociais. Para Santana, Serrano e Pereira (2013), isso aconteceu por diversas razões, dentre elas, o fracasso de sucessivos planos de estabilização fiscal e a empírica instabilidade do crescimento.

Com a nova agenda de reformas sociais a partir de 1995 sob o Governo de Fernando Henrique Cardoso foi verificado um forte impacto institucional sobre as conquistas sociais anteriores. Lobato e Fleury acrescentam que:

[...] muitos dos elementos previstos no sistema de seguridade social] não foram implementados. Ao contrário, foram até alterados em sua essência, como ocorreu com o financiamento, por meio da não efetivação do orçamento da seguridade, da revinculação de recursos para as distintas áreas e da desvinculação, para outros fins, de parte significativa do orçamento exclusivo da seguridade. A integração setorial também não se concretizou. Foram criadas estruturas apartadas umas das outras, com baixa intersecção e lógicas de funcionamento distintas. Os debates que cercaram as reformas levadas a cabo na previdência social, bem como seus resultados, apesar de algumas medidas de maior equidade na distribuição de

benefícios, reforçaram a lógica do seguro, distanciando-a da noção de seguridade e isolando-a das demais áreas de saúde e assistência social. Diversos fatores explicam as limitações à seguridade social como prevista no modelo constitucional, mas é possível afirmar que todos tiveram como pano de fundo os conflitos entre a implementação de um modelo ampliado de seguridade e a adoção de políticas neoliberais a partir da década de 1990 (LOBATO; FLEURY, 2009, p.7).

Como desfecho, entende-se infelizmente e em decorrência de mudanças promovidas por gestões federais neoliberais a partir da década de 1990, que o sistema de proteção social brasileiro não teve oportunidade de ser devidamente implantada, tanto do ponto de vista organizacional como financeiro. (SANTANA; SERRANO; PEREIRA, 2013).

Nesse sentido, quando o Presidente Lula, assume o governo em 1 de janeiro de 2003, mesmo significando a primeira grande mudança de elites governantes no país desde o final do regime militar em 1985, parte importante da agenda social proposta já havia sido esquecida ou mutilada, apresentando resultados negativos contra pobreza e melhorias na educação e saúde brasileira, proporcionando ao longo da década de 1990 um aumento das desigualdades socioeconômicas (ALMEIDA, 2004).

Castro (2005) acrescenta que a eleição de Luís Inácio Lula da Silva, em 2002, criou a expectativa da efetividade de um sistema público de proteção social condizente com as reais demandas da população, resgatando o sentido de reforma, desvirtuado pelo conservadorismo da política neoliberal.

Destarte, durante o governo Lula, a temática das políticas sociais passa a ser trabalhada direcionada pela necessidade de eficácia dos gastos sociais e maior efetividade dos programas e ações. Reis acrescenta:

Uma das prioridades do governo Lula na área social foi a ampliação das políticas sociais com maior ênfase na distribuição de renda, com destaque para o programa Bolsa Família. Nesse período de governo, a conjuntura econômica também se mostrou favorável para que se pudesse ampliar essas políticas, tendo em vista que algumas delas já eram executadas pelo governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (REIS, 2014. p. 6).

Para Pinheiro Júnior (2010), o primeiro semestre de governo limitou-se a continuidade de um modelo ortodoxo de política econômica, com ênfase ao controle inflacionário, inclusive restrição dos gastos públicos. Os resultados foram positivos, alcançando menores taxas de inflação e a partir da postura recessiva, diminuiram-se os preços e acentuou-se a estabilidade da economia.

Dada tal postura restritiva, de princípio as políticas sociais foram mais contidas, contudo, algumas medidas político administrativas foram incididas.

O que corrobora com isso foi à imensa produção legislativa verificada no âmbito das políticas sociais nos primeiros anos do governo Lula, da qual são parte integrante tanto a proliferação de espaços institucionais de participação – como são conselhos, fóruns, grupos de trabalho. etc. –, quanto a criação de secretarias especiais e órgãos públicos voltados ao tratamento de questões sociais da maior relevância.

O IPEA (2003) destaca como ações relevantes nesse sentido:

a estruturação de novas políticas ancoradas em instituições oriundas de demandas históricas da sociedade –, vale mencionar, entre outras: i) a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que tem por objetivo central a erradicação da fome, coordenada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; ii) a Política de Promoção da Igualdade Racial, que visa ao combate ao racismo e às iniquidades raciais, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; iii) a Política de Promoção da Igualdade de Gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; e iv) a Política Nacional para a Juventude, sob a responsabilidade da Secretaria Nacional para a Juventude (IPEA, 2003, p. 7).

Uma das prioridades do governo Lula na área social foi à ampliação das políticas sociais com maior ênfase na distribuição de renda, com destaque para o programa Bolsa Família. Nesse período de governo, a conjuntura econômica também se mostrou favorável para que se pudesse ampliar essas políticas, tendo em vista que algumas delas já eram executadas pelo governo anterior do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) (REIS, 2005).

O contexto de ajuste fiscal implantado desde o governo de FHC e mantido no governo Lula, de acordo com Druck e Figueiras (2007) acabou por delimitar as políticas sociais ao sinônimo de política social focalizada; na qual se volta para as classes mais pobres e miseráveis criando programas de complementação de renda. Reis (2005) destaca o programa Bolsa Família (PBF), a política de valorização do salário mínimo e a expansão do ensino superior.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Entre o final do século XX e o início do século XXI, na América Latina, especialmente no Brasil, foram instituídos atualizados sistemas de proteção social, alistados às negativas conjunturas de pobreza e exclusão de grande percentual da população (caracterizados pelo desemprego, a fome, a doença, o analfabetismo, o abandono e a marginalização). Os sistemas materializados nesses contextos e seus elementos formadores compuseram uma conquista das democracias contemporâneas, por afiançarem formas de equilíbrio socioeconômico diante das instabilidades sociais. Todavia, esse processo foi lento e gradual, passando pela elaboração e substituição de vários programas, inclusive no Brasil.

3.1 Programas de transferência de renda no Brasil

A autora Maira Gonçalves Alves discutindo sobre o histórico das desigualdades sociais no Brasil, torna evidente que o país se caracteriza como sendo uma nação que ao longo de sua história se constituiu com extremas desigualdades sociais (ALVES, 2017).

O maior exemplo que corrobora com isso está em seu próprio processo de colonização. Onde fora imposto, após o descobrimento do país, a utilização de mão de obra escrava e conseqüentemente de todos os seus abusos físicos e financeiros.

Como decorrência desse ato e da ausência histórica de medidas de inserção social e econômica que minimizassem o desequilíbrio de renda e de patrimonial no Brasil, a diferenças materiais tornaram-se abissais, consolidando-se como um fenômeno intertemporal (passando de geração para geração).

Desse modo, torna-se latente que o problema das desigualdades sociais no Brasil é um imbróglio estrutural, acompanhando o país desde o seu período de colonização. Em outras palavras, historicamente, o processo de colonização nacional se deu efetivamente por volta da década de 1530, e, de acordo com Alves (2017), após colonizado, o Brasil já passou a evidenciar a divisão de classes sociais.

Os assuntos sociais ganharam maior relevância no Brasil após a década de 1940, pelo governo Vargas, nesse período houve grandes avanços, porém, limitados especialmente as questões trabalhistas. Mesmo assim, essas ações não se caracterizam suficientemente importantes para a concretização dos problemas sociais como políticas efetivas de Estado.

Em consonância com Jambeiro e Santos (apud ALVES, 2017, p.11):

Apesar de todos os esforços para redução das desigualdades em nossa sociedade, o Brasil deu os primeiros passos em direção à proteção social em 1971, com a criação da previdência rural, quebrando um modelo, contributivo e excludente, adotado por

alguns países latino-americanos. Este benefício favoreceu milhões de trabalhadores, contribuindo para o reconhecimento do trabalho no campo, quase que totalmente informais. (JAMBEIRO, M. M. A.; SANTOS, V. D. 2013, p. 2).

Dessa forma, tornou-se evidente que essas ações que foram desenvolvidas pelo governo brasileiro antes da Constituição Federal de 1988 não demonstraram condições de solucionar efetivamente as questões sociais. Para Belik, Silva, Takage (apud ALVES, 2017, p.12), se configurando assim como medidas paliativas.

Somente após a Constituição Federal de 1988, que a assistência social toma novos contornos, sendo inserida no âmbito da seguridade social. Para Bicca (2011), com isso, o assistencialismo foi reconhecido como uma política pública, integrando, juntamente com as políticas de saúde e previdência, um sistema de proteção social.

Com o advento da Constituição de 88 houve um aumento dos gastos sociais, em contrapartida proporcionou uma significativa ampliação dos direitos sociais o que gerou uma ampliação do acesso da população aos bens e serviços, estabelecendo-se como direito garantido a todos a educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social entre outros. Estes bens e serviços se transformaram em garantias universais tendo o Estado o dever de ofertá-los (LOURENÇO, 2012).

Ainda na discussão sobre a inserção da assistência social no texto constitucional, Bicca (2011), acredita que foi nesse período onde ocorreu o "alargamento" de direitos sociais, e a promoção do campo da proteção social no Brasil, isso sendo consequência da responsabilidade pública no enfrentamento de problemas que até então foram deixados sob a responsabilidade da iniciativa privada.

Nesse contexto, como descrevem Alves (2017) e Bicca (2011), é após sua promulgação, que a Constituição Federal adquire nova concepção e passa a desenvolver ações mais concretas, tendo como objetivos expressos o combate à fome e a miséria. O constituinte, atento à miséria e à desigualdade existente no país, reconheceu a assistência como um direito social, inserindo-a no bojo da carta, passando a ser mais um dos direitos a ser provido pelo Estado de Bem-Estar Social, novo modelo de Estado, oriundo da Constituição Federal de 1988. (ALVES, 2017; BICCA, 2011).

Ainda sob esta perspectiva a autora Carolina Scherer Bicca, afirma que:

Diante dessa responsabilidade imputada ao Estado, a população necessitada passou a ter acesso a serviços e a uma renda considerada mínima e os idosos e os deficientes a uma renda de solidariedade, concedida independentemente de contribuição. (BICCA, 2011, p. 2.)

Dentro desse contexto, merece ressalva o surgimento do Benefício de Prestação Continuada, instituído no art. 203, inciso V da Constituição Federal de 1988. A partir dessa legislação o referido benefício, no valor de um salário mínimo passou a ser concedido ao idoso e ao portador de deficiência que não possuíam meios de proverem sua própria sobrevivência (ALVES, 2011; BRASIL, 2011).

Sob essa perspectiva, tende-se a concepção de que a Constituição Cidadã promoveu a criação de uma espécie de sistema de políticas sociais, que tinha como finalidade o atendimento às necessidades universais que estavam sendo garantidos constitucionalmente. Assim, amparado em sua Carta Magna, o Estado brasileiro passou a estruturar melhor o sistema de políticas sociais, destinadas a reduzir a pobreza e a miséria (JAMBEIRO; SANTOS (*apud* ALVES, 2017, p.12).

Como forma de garantir esses direitos foram definidos vários modelos de proteção social, onde merecem exaltação os Programas de Renda Mínima ou Renda Básica de Cidadania, os Programas de Garantia de Renda Mínima Vinculados à Educação e os Programas de Transferência de Renda.

Consoante com Silva (*apud* ORTIZ; CAMARGO, 2016 p. 3), nesse contexto de pós Constituição de 1988, surge a agenda do debate sobre programas de transferência de renda.

Sobre isso, Silva (*apud* Ortiz e Camargo (2016, p. 12) destaca:

Sendo apresentado no Senado Federal o projeto de lei nº. 80/1991, do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), o qual destinava beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de vinte e cinco anos com uma renda correspondente a 2,25 salários mínimos, tendo como proposição a “Bolsa Escola”. Esse projeto do então senador Eduardo Suplicy é considerado o primeiro momento histórico dos programas de transferência de renda pelos debates na agenda pública que propiciou. (SILVA, 2012 *apud* ORTIZ; CAMARGO, 2016, p.3)

Silva; Yasbeck e Giovanni (2004) acrescentam que na década de 1990, precisamente em 1995, tiveram origem os primeiros programas destinados à transferência de renda no Brasil. Sendo eles “Renda Familiar Mínima”, instituído no Distrito Federal e na cidade de Ribeirão Preto-SP, e o “Renda Familiar para Educação”, colocado em prática em Campinas, também no interior de São Paulo.

Alves (2017) complementa citando que tais programas tinham como públicos alvos famílias que possuíam filhos menores de 14 anos e eram obrigadas a prestar contrapartidas advindas dos beneficiários como matricular e vacinar as crianças e jovens assistidos.

Para Ortiz e Camargo (2016), tais experiências, nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos, além do Distrito Federal, foram positivas, pois obtiveram êxito em proporcionar a elevação de escolaridade.

Em nível nacional, a primeira experiência foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996, pelo governo federal, criando assim uma política de transferência de renda mais abrangente. Ressalta-se que o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI), foi somado a implementação de Benefício de Prestação Continuada (BPC) pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (ALVES, 2017; ORTIZ; CAMARGO, 2016).

O Programa PETI, de maneira geral, tinha como objetivo evitar que crianças de 7 a 15 anos fossem vítimas da exploração do trabalho infantil, marcados por condições de insalubridade e degradação física. A autora Maira Gonçalves Alves destaca que, somente em sua segunda fase, tal programa passou a contemplar às crianças da mesma faixa etária, que residiam no meio urbano. Para as crianças das áreas rurais, a bolsa tinha um valor de R\$ 25,00 e nas áreas urbanas, de R\$ 40,00, por criança, no seu ano de lançamento (ALVES, 2017).

Realça-se que o programa PETI estava sob a coordenação do Ministério de Desenvolvimento Social e, de acordo com Festa (apud ALVES 2017, p.13) se configurava como:

[...] um dos programas estratégicos do governo federal para promoção da redução da vulnerabilidade da criança, transferência de renda e combate às piores formas do trabalho infantil. Era também o mais eficaz e estruturado programa em nível nacional [...]

Cronologicamente, o segundo programa que se caracterizou como de transferência de renda, igualmente com caráter nacional, instituído em 2001, foi o Bolsa Escola Federal. Tal programa, também possuía o mecanismo de condicionalidade para a permanência no mesmo. Belik, Silva e Takegi, citados por Alves (2017) descrevem o que:

a contrapartida consistia na frequência mínima de 85% à escola, no ano, para crianças de 06 a 15 anos. O benefício era concedido a famílias cuja renda per capita se situava abaixo de R\$ 90,00 e o valor da bolsa era de R\$ 15,00 por criança, com um teto de R\$ 45,00 por família (BELIK, SILVA, TAKEGI apud ALVES, 2017, p. 14).

Observando a fala de Belik, Silva e Takegi, vale ressaltar que o benefício era somente concedido para a família que estivesse dentro dos requisitos, além dos 85% de frequência na escola. Em outras palavras, a família tinha que ter uma renda *per capita* inferior a R\$ 90,00, o valor do benefício era fixado em R\$ 15,00 por criança na família e havia o

limite de três crianças por família. Além disso, ainda contava com a existência de um teto no valor de R\$ 45,00 por unidade familiar.

Destarte, Colin, Pereira e Goneli (*apud* Alves, 2017), afirmam que ainda nos primeiros anos do século XXI, foram instituídos os seguintes benefícios de transferência de renda: o Auxílio Gás, o Bolsa Alimentação e o Cartão Alimentação.

No sentido de proporcionar uma melhor compreensão a respeito dos referidos programas o quadro 1 apresenta suas respectivas tipificações:

Quadro 01 – Primeiros Programas de Transferência de Renda Condicionados

VARIÁVEIS	DESCRIÇÕES
Auxílio Gás	Consistia no pagamento de R\$ 15,00 (quinze Reais) para cada família com renda de até meio salário-mínimo a cada dois meses, como forma de subsidiar a compra de botijões de gás.
Bolsa Alimentação	Exigia como contrapartida o aleitamento materno, exames pré-natais para gestante e vacinação das crianças.
Cartão Alimentação	Garantia a transferência de R\$ 50,00 (cinquenta reais) para famílias cuja renda per capita não alcançasse meio salário mínimo, e os recursos deveriam ser usados exclusivamente na compra de alimentos.

Fonte: Jambeiro e Santos *apud* Alves, 2017. (Adaptado).

Ao observar as informações expressas no quadro 1, onde são relativos aos programas de transferência de renda, instituídos no segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), notadamente é perceptível que os programas tinham como objetivo melhorar a qualidade de vida das populações mais pobres.

Para Lourenço (2012), é nesse período onde houve uma intensificação das ações na área social, principalmente com a utilização de Programas de Transferência de Renda com Condicionalidades (PTRC), que foram usados por vários órgãos de diferentes setores do Estado.

O Auxílio Gás, que fora popularmente conhecido como "Vale Gás" consistia em um subsídio para o compra do botijão de gás, no valor de R\$ 15,00. Evidenciando sua direção no atendimento de famílias com baixíssimas condições financeiras.

Por sua vez, o Bolsa Alimentação além do seu caráter fundamentalmente assistencialista, também possuía o viés educativo e cultural, uma vez que, tinha como foco a obrigatoriedade para as mulheres que fossem beneficiárias, com o compromisso de promover o aleitamento materno, vacinarem seus filhos e realizarem o pré-natal quando grávidas.

Salienta-se que o Cartão Alimentação tinha como subsídio o valor de R\$ 50,00, dedicados exclusivamente para compras de alimentos. Pelo exposto, mais uma vez fica evidenciado o caráter assistencial dos programas, sobretudo, no foco em famílias extremamente pobres.

Sobre os referidos programas, Jambeiro e Santos (*apud* Alves (2017)), ressaltam que:

[...] atuavam de forma sobreposta, com baixa cobertura e muitas limitações administrativas. Funcionavam separadamente, uns dos outros, com diferentes cadastros de beneficiários, tendo seu impacto reduzido sobre a fome, a pobreza e a desigualdade. Nenhum destes programas era universal ou sequer tinha a pretensão de vir a ser até a sua unificação. (JAMBEIRO; SANTOS, 2013 *apud* ALVES, 2017).

Nesse sentido, como descreve a autora Maira Gonçalves Alves, um mesmo grupo familiar poderia ser beneficiário de todos os programas acima citados, desde que preenchesse seus requisitos. (ALVES, 2017).

Segundo Ortiz e Camargo (2016), durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso ocorreu uma expansão de programas sociais de transferência de renda, sendo baseados, sobretudo, no programa nacional do Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação. Ainda de acordo os autores supracitados, juntos os programas alcançaram 5.561 municípios brasileiros, evidenciando o grande impacto que os mesmos já causavam sobre o país.

De acordo com Alves (2017), quando Lula assumiu a presidência da república em 2003, estavam em vigor quatro programas de transferência de renda condicionados que já contemplavam significativa parte da população carente no país.

Complementam Ortiz e Camargo afirmando que:

E no primeiro mandato do Governo de Luís Inácio Lula da Silva, foram realizados estudos de viabilização de uma Política Pública de Transferência de Renda abrangente, a fim de enfrentar a questão da fome, além de ser implementado o Plano Fome Zero de modo gradual, e em conformidade com o Programa de Renda Básica de Cidadania proposto pelo Senador Eduardo Suplicy. (ORTIZ; CAMARGO, 2016, p. 5)

Foi a partir da conturbação desses programas que foi desenvolvido o Programa Bolsa Família, tendo como intuito a unificação dos programas sociais pré-existente (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Programa Nacional de Acesso à Alimentação e o Auxílio Gás).

O Bolsa Família foi sancionado pela Lei nº. 10.836/2004, representando a unificação dos programas sociais de transferência de renda, e apresentando três grandes eixos: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. O programa tinha o

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no comando de suas ações (ORTIZ; CAMARGO, 2016).

Santana (*apud* Alves, 2017) acrescenta que:

após a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 2004 iniciou-se um processo de ‘migração’ dos beneficiários de antigos programas de transferência de renda (Auxílio Gás, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação) para um programa que consolida todas estas ações e atende a família como um núcleo formado por membros com diferentes necessidades. Esse programa foi chamado de Bolsa Família e passou a ser o principal programa do MDS (SANTANA, 2007 *apud* ALVES, 2017, p. 34).

3.2 O Programa Bolsa Família e suas condicionalidades

Como prevê a lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) é um Programa de Transferência de renda com condicionalidades para o seu recebimento.

Para Nascimento (2016), o Programa Bolsa Família surgiu para que fossem minimizadas as desigualdades sociais existentes de modo que as famílias beneficiárias pudessem romper o ciclo da pobreza.

O Decreto 5. 209 de 17 de setembro de 2004 no seu artigo 4º descreve quais são os objetivos básicos do PBF em relação ao cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários:

- I - Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- II - Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- IV - Combater a pobreza; e
- V - Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público.

Instituído em 2003, o Bolsa Família representa a junção de quatro programas de transferência de renda que antecederam sua existência. Atualmente, o PBF continua sendo um dos principais programas de combate a extrema pobreza e à miséria (ALVES, 2017).

Dias (2013), descreve que as políticas públicas voltadas para o enfrentamento das situações de vulnerabilidade vivenciada pelos indivíduos, especialmente em situação de pobreza, tenham a unidade familiar como alicerce, a fim de que a função protetiva da família não seja prejudicada, mas sim reforçada pela ação do Estado. Destarte, o autor ainda inclui que:

O Estado acionaria políticas de proteção quando os indivíduos não pudessem contar com o mercado para garantir seu bem-estar e as lacunas não preenchidas pelo mercado nem pelo Estado ficariam sob a responsabilidade das famílias. Por isso é importante que as políticas sociais considerem aquelas formas de organização familiar que compõem os grupos mais vulneráveis à pobreza da sociedade". (DIAS, 2013, p.35).

Costa e Lobo (2014) acrescentam que os programas federais que antecederam o PBF constituíam em transferência de renda específicas para: aquisição de produtos essenciais (PNAA, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás) e estímulo à permanência de crianças e adolescentes em instituições de ensino, evitando a evasão escolar e o trabalho infantil (Bolsa Escola).

Como destaca Valente Júnior, Cerqueira e Alves (2005), citados por Alves (2017), o PBG integrando o "FOME ZERO", prevê o desenvolvimento económico privilegiando o crescimento com distribuição de renda.

O Programa Fome Zero se configura como uma das bases teóricas do Bolsa Família. Além disso, como destacam Ortiz e Camargo (2016), foi um dos pilares da campanha de Lula para as eleições de 2002. Erradicar a pobreza extrema de um país agroexportador e uma das maiores economias mundiais era não só necessário como imperativo. Nesse sentido, Barbosa (2010) apud Ortiz e Camargo (2016) acrescenta:

O Programa Fome Zero se configura como uma das bases teóricas do Bolsa Família. Além disso, como destacam Ortiz e Camargo, foi um dos pilares da campanha de Lula para as eleições de 2002. Erradicar a pobreza extrema de um país agroexportador e uma das maiores economias mundiais era não só necessário como imperativo 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 apud ORTIZ; CAMARGO, 2016).

Santos et al (2017), classificam as condicionalidades do PBF como essenciais, tendo em vista que, possibilita a permanência de crianças e adolescentes na escola por meio da frequência escolar. Além disso, os autores acrescentam que através disso, é possibilitado o estímulo desses filhos de famílias beneficiárias que se encontram em situação de vulnerabilidade social a se manter na escola.

Nesse sentido, Gomes (*apud* Santos et al, 2017, p.2.), acrescenta:

[...] ao entrar no programa, a família se compromete a cumprir suas condicionalidades, tais como: manter a frequência escolar das crianças e adolescentes e cumprir os cuidados básicos em saúde. [...]. Os pais também devem assumir a responsabilidade de manter constantemente o acompanhamento do estado de saúde da criança, além de prestar informação semestralmente sobre o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos; deve haver o pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes. Para que as famílias recebam o benefício do PBF é necessário o cumprimento das condicionalidades na área da Educação, Saúde e Assistência Social.

Nesse aspecto, tais condicionalidades se configuram não somente como "parâmetros" para a permanência nos programas sociais, mas sim como o exercício do incentivo e acesso a programas básicos desenvolvidos pelo Estado e, como consequência, possibilitando melhores condições de vida para tais famílias. No quadro 02, fica expostos tais condicionalidades.

Quadro 02 – Condicionalidades do PBF

ÁREA	CONDICIONALIDADE
Condicionalidade de Educação	a) efetivar a matrícula das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos em estabelecimento regular de ensino; b) garantir a frequência escolar de no mínimo 85% da carga horária mensal do ano letivo para crianças de 6 a 15 anos, [...]; e c) garantir a frequência escolar de no mínimo 75% da carga horária mensal do ano letivo para jovens de 16 a 17 anos, [...]; e d) informar de imediato sempre que ocorrer mudanças de escolas dos dependentes de 06 os 15 anos, para que seja viabilizado e garantido o efetivo acompanhamento da frequência escolar.
Condicionalidade de Saúde	a) inscrever-se no pré-natal e comparecer às consultas nas unidades de saúde mais próximas de suas residências, [...]; b) participar de atividades educativas ofertadas pelas equipes das unidades de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável; c) levar a criança a unidade básica de saúde ou ao local de campanha de vacinação, mantendo atualizado o calendário de imunização; e d) levar a criança às unidades de saúde, portando o cartão de saúde da criança, para a realização do acompanhamento do estado nutricional, do desenvolvimento de outras ações.

Fonte: Cavalcante (2017).

Desse modo, as condicionalidades do PBF podem ser observadas como contrapartidas para o recebimento do auxílio pelas famílias beneficiárias, não como um instrumento de punição ou de controle para as famílias. Em síntese, é uma forma de corresponsabilidade entre famílias e o poder público.

De modo geral, grupos mais desfavorecidos da população têm maior dificuldade em ter acesso aos serviços básicos e sociais do que necessitam. Em virtude disso, estratégias são

traçadas no sentido de favorecer o acesso a benefícios disponibilizados pelo Estado. Uma das estratégias para concretizar esse acesso foi o estabelecimento das condicionalidades do PBF (ALVES, 2017). À vista disso, versa o artigo 27 do Decreto 5.209 de 2004 que regulamenta a lei 10.836 de 2004:

Art. 27. As condicionalidades do Programa Bolsa Família previstas no art. 3º da Lei nº 10.836, de 2004, representam as contrapartidas que devem ser cumpridas pelas famílias para a manutenção dos benefícios e se destinam a:

- I - Estimular as famílias beneficiárias a exercer seu direito de acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social, promovendo a melhoria das condições de vida da população; e (Incluído pelo Decreto nº 7.332, de 2010);
- II - Identificar as vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento.

Portanto, além de representar o compromisso entre poder público e famílias beneficiárias, as condicionalidades buscam promover a autonomia, reafirmar direitos básicos como acesso à educação, saúde e assistência social.

Quadro 3 – Pilares basilares do PBF

O Programa Bolsa Família atua com foco em três aspectos principais:

- ✓ **Alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias**
- ✓ **Ampliação do acesso a serviços públicos** que representam direitos básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, por meio das condicionalidades, contribuindo para o **rompimento do ciclo intergeracional de reprodução da pobreza**
- ✓ **Coordenação com outras ações e programas dos governos, nas três esferas, e da sociedade, de modo a apoiar as famílias na superação de vulnerabilidades e pobreza**

Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2019.

O acesso a esses serviços é direito assegurado pela Constituição, ou seja, é de responsabilidade do governo garantir acesso, além da qualidade nesses serviços. O Art. 205 da Constituição Federal descreve que a educação é 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.

Dessa forma, as condicionalidades do PBF foram criadas para promover o auxílio na superação de situações de vulnerabilidade, onde não significa apenas uma situação de baixa renda, mas uma série de limitações que podem acontecer no acesso de direitos que envolvem uma plena cidadania.

Destarte, para que as famílias recebam os benefícios financeiros do PBF, é necessário o cumprimento de tais compromissos exigidos por lei.

Através disso, busca-se elevar o acesso dos beneficiários do PBF a serviços básicos que muitas vezes são inacessíveis, mesmo que na realidade sejam direitos sociais. Nesse contexto, as condicionalidades têm como finalidade contribuir para o rompimento do ciclo da pobreza entre as gerações de beneficiários.

Para realizar o devido acompanhamento de tais condicionalidades do PBF, no ano de 2014, fora publicada a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, estabelecendo atribuições e normas para o cumprimento da Condicionalidade da Frequência Escolar no PBF. Além disto, posteriormente, no dia 18 de novembro de 2004 foi publicada a Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, que prevê sobre as normas de monitoramento das ações de saúde que são relativas às condicionalidades das famílias que beneficiaras do PBF (CAVALCANTE, 2017).

Quadro 4 – Principais características do PBF

- **Atendimento da família e não dos seus membros isoladamente**
- **Contrapartidas das famílias e do governo nas áreas de saúde e de educação**
- **Pagamento direto à família, sem intermediação de qualquer natureza**
- **Entrega de recursos diretamente à família por intermédio de cartão magnético**
- **Benefício preferencialmente pago à mulher**
- **Autonomia da família no uso do recurso financeiro**
- **A família continua no Programa enquanto tiver renda abaixo do critério de elegibilidade: inexistência de prazo de permanência**
- **Gestão compartilhada entre esferas de governo**
- **Abrangência nacional, com base em estimativa de famílias pobres**

Fonte: Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, 2019.

Por fim, exalta-se que é por intermédio de tais condicionalidades que famílias beneficiárias do PBF são incentivadas a utilizar serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Por sua vez, o poder público tem o compromisso de oferecer tais serviços bem como monitorar o uso dos mesmos, buscando identificar com precisão onde há maior escassez de tal oferta e buscando ampliá-la.

4 METODOLOGIA

A metodologia é o estudo da organização e dos caminhos a serem percorridos, para realizar uma pesquisa ou estudo, ou seja, embasa o estudo e guia o pesquisador até os resultados que se pretende obter. Sobre isso, Diehl e Tatim (2004) afirmam que a metodologia de pesquisa é como um conjunto de processos pelos quais são responsáveis por tornar possível conhecer uma realidade específica de um objeto de estudo.

Assim, considerando o exposto, no desígnio de averiguar qual a importância do Programa Bolsa Família (PBF) para o município de Sumé-PB, foi agenciada uma pesquisa descritiva acerca do tema, tomando como referência o intervalo de 2004-2019. Segundo Santos (2007), esse tipo de pesquisa busca realizar arrolamento das características admitidas do fato ou fenômeno, a partir de observações ordenadas.

Do mesmo modo, ponderando que o Programa Bolsa Família é nas últimas duas décadas o principal instrumento em funcionamento no combate à pobreza e a miséria no Brasil, procedeu-se uma investigação bibliográfica e documental sobre o assunto. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utilizou das contribuições de diversos autores que explicaram em suas pesquisas as características, condicionalidade e normas do programa, a pesquisa documental valeu-se de materiais que vislumbraram informações sobre a composição (tipos) e valores democráticos e monetários alcançados em cada ano no município.

Quanto ao método de coleta de dados, foram consultados relatórios e portais eletrônicos, exclusivamente, de órgãos da administração pública, tais como: Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Instituto De Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Os dados coletados, por sua vez, foram compilados por meio de planilha eletrônica para posterior análise quali-quantitativa a partir de métodos estatísticos básicos e inserção de observações baseadas nos resultados e em postulados de autores pertinentes.

Por fim, do ponto de vista de sua natureza a pesquisa caracterizou-se como qualitativa e aplicada, pois, objetivou gerar conhecimentos para as aplicações práticas dirigidas a soluções de problemas específicos. De acordo com Gil (2000), a pesquisa aplicada pode ser caracterizada como forma de compreender a respeito de um determinado assunto a partir de um caso concreto.

5 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SUMÉ-PB

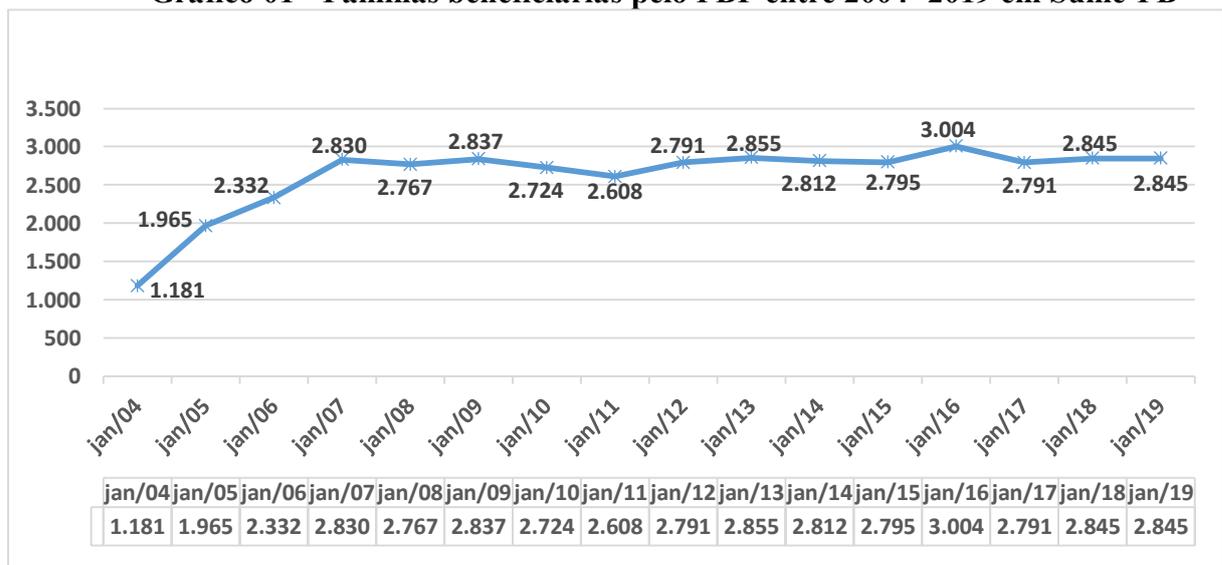
O Programa Bolsa Família busca atender às famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza. Para a definição desses dois patamares é utilizado um limite de renda. Famílias com o rendimento por pessoa de até R\$ 77 mensais são definidas como no grupo de extrema pobreza e famílias com renda por pessoa entre 77,01 e R\$ 154 mensais, são classificadas como elementos do segmento de pobreza. Além disso, ambos os grupos devem ter em sua composição crianças ou adolescentes de 0 a 18 anos.

O Programa Bolsa Família tem como limite máximo de pagamento o montante equivalente a R\$ 390,00. Em termos unitários, são pagos R\$ 41,00 por criança, podendo ser cadastrado no máximo no máximo 5 crianças no programa por família. Por sua, o valor por jovem é de R\$ 48,00 com no máximo 2 jovens cadastrados por residência. Além disso, o valor por família cadastrada em condição de extrema pobreza é de R\$ 89,00.

5.1 O PBF no município de Sumé-PB

Em termos beneficiários, o município de Sumé apresentou ao longo de 16 anos do intervalo em análise (2004-2019) 41.982 famílias beneficiadas, o que proporciona uma média anual aproximada de 2.6248 famílias assistidas. Os anos com maior contingente de famílias beneficiadas foram 2009, 2013, 2016, 2018 e 2019. Já os anos com menor número de famílias favorecidas foram 2004, 2005, 2006, 2010 e 2011.

Gráfico 01 - Famílias beneficiárias pelo PBF entre 2004 -2019 em Sumé-PB



Fonte: SENARC, 2019.

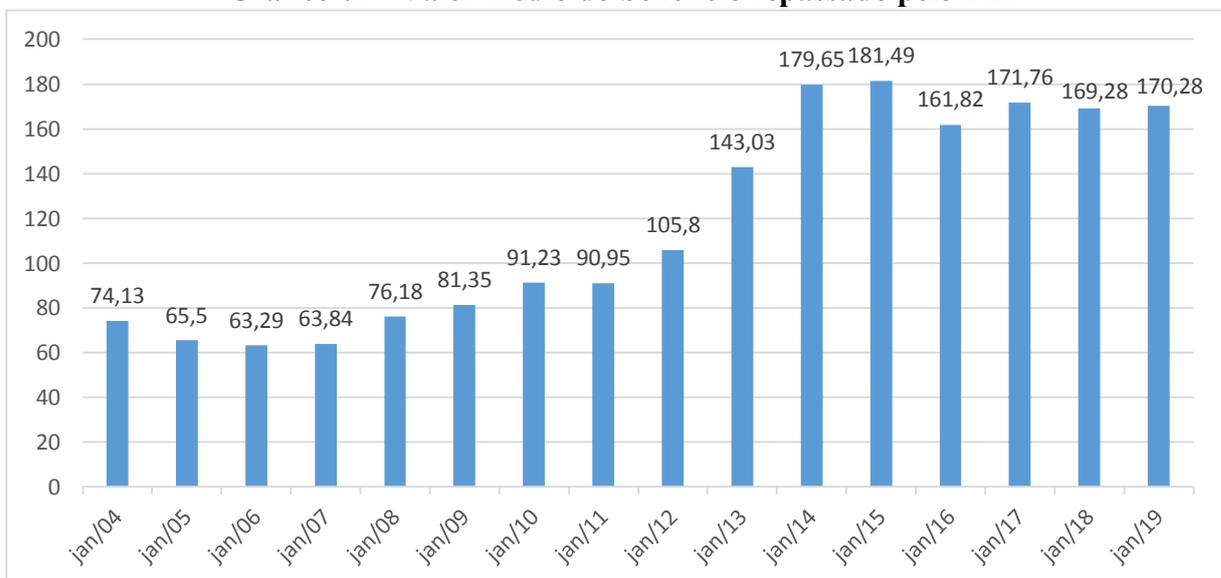
Confrontando os valores iniciais (2004) com os valores finais (2019) da série constata-se um crescimento relativo de 140,90% no número total de famílias logradas pelo PBF, o que proporciona uma média anual de expansão 9,39%.

Tais resultados podem ser vistos por duas vertentes distintas. Se por um lado significa que mais municípios estão sendo assistidos pelo Programa Bolsa Família e conseqüentemente as condições de pobreza e miséria estão sendo atenuados, por outro lado, isso representa um número maior de pessoas que residem em Sumé-PB agregadas a estas condições (pobreza e miséria), demonstrando a fragilidade ou insignificância da trajetória do desenvolvimento local.

5.2 O PBF local por benefícios

Analisando o valor dos benefícios pago no intervalo da análise (2004-2019), evidencia-se o acréscimo nos montantes totais e médios repassados pelo PBF durante o período. No ano de 2004, o valor médio no município de Sumé foi equivalente a R\$ 74,13. Já no ano de 2019, o benefício médio por família correspondeu a R\$ 170,28. Em termos de discrepância isso representa um aumento absoluto de R\$ 96,15.

Gráfico 02 - Valor médio do benefício repassado pelo PBF



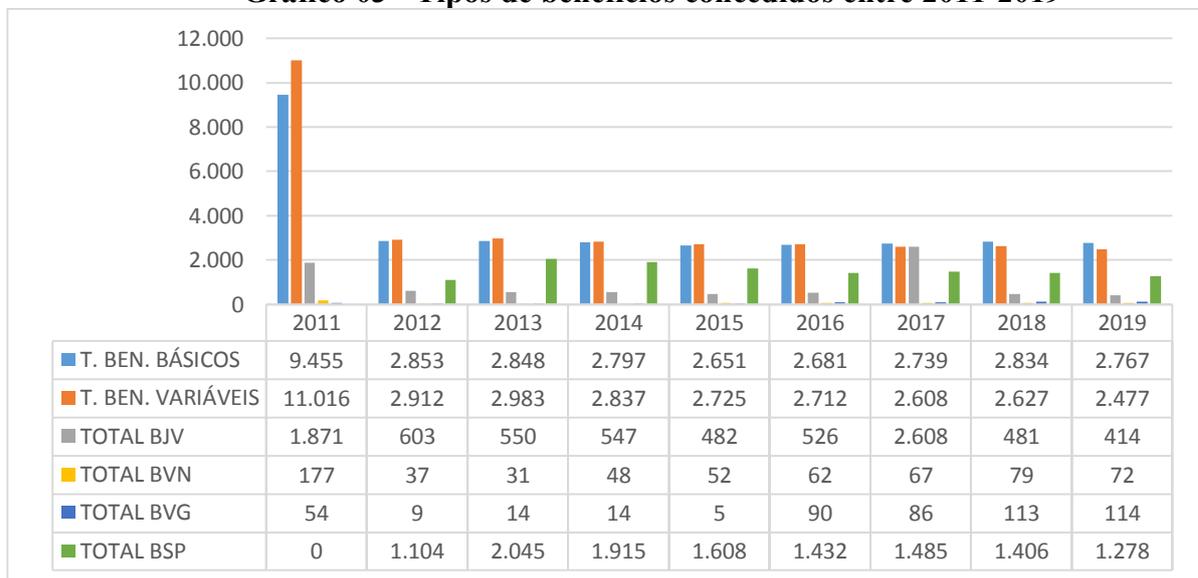
Fonte: SENARC, 2019.

Comparando os valores do ano inicial (2004) com os resultados do ano final (2019), constata-se um aumento relativo nos valores médios repassados pelo PBF equivalentes a 129,70%, o que proporciona para os benefícios pagos uma média de crescimento de 8,65%.

Os anos com maior valor médio repassado foram 2014, 2015, 2017, 2018 e 2019. Por sua vez, os anos com menor valor repassado foram 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008.

Novamente, os resultados podem ser vistos sob dois aspectos distintos. Primeiro, observando o aumento nos valores médios repassados durante o período, pode-se perceber o fortalecimento do PBF enquanto política pública no atendimento das necessidades mínimas dos beneficiários. Por outro lado, pode evidenciar também o crescimento e/ou manutenção de famílias nos parâmetros sociais do programa o que ratifica a vulnerabilidade social existente no município.

Gráfico 03 - Tipos de benefícios concedidos entre 2011-2019



Fonte: VISDATA, Ministério de Desenvolvimento Social, 2019.

Considerando a composição dos benefícios, no ano de 2011 era latente uma elevada quantidade não explicada nas concessões. Por sua vez, a partir do ano de 2012 ficou evidenciado quais são os tipos de benefícios mais concedidos no município. Em primeiro, estava o segmento classificado como benefício variável, que representou 38,73% do total de benefícios concedidos no ano; em segundo, o segmento definido como benefício básico que representou 37,94% dos benefícios concedidos no ano. Nos anos seguintes do período analisado, tais tipos de benefícios permanecem figurando como os mais concedidos. Em 2013 o benefício variável corresponde a 35,21% e o básico a 33,62% dos benefícios no ano. Vale ressaltar o aumento do Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP) no ano de 2013 alcançou o número absoluto de 2.045 benefícios e correspondendo a 24,14% dos benefícios no ano. Destaca-se que tal benefício é pago às famílias que, mesmo recebendo outros

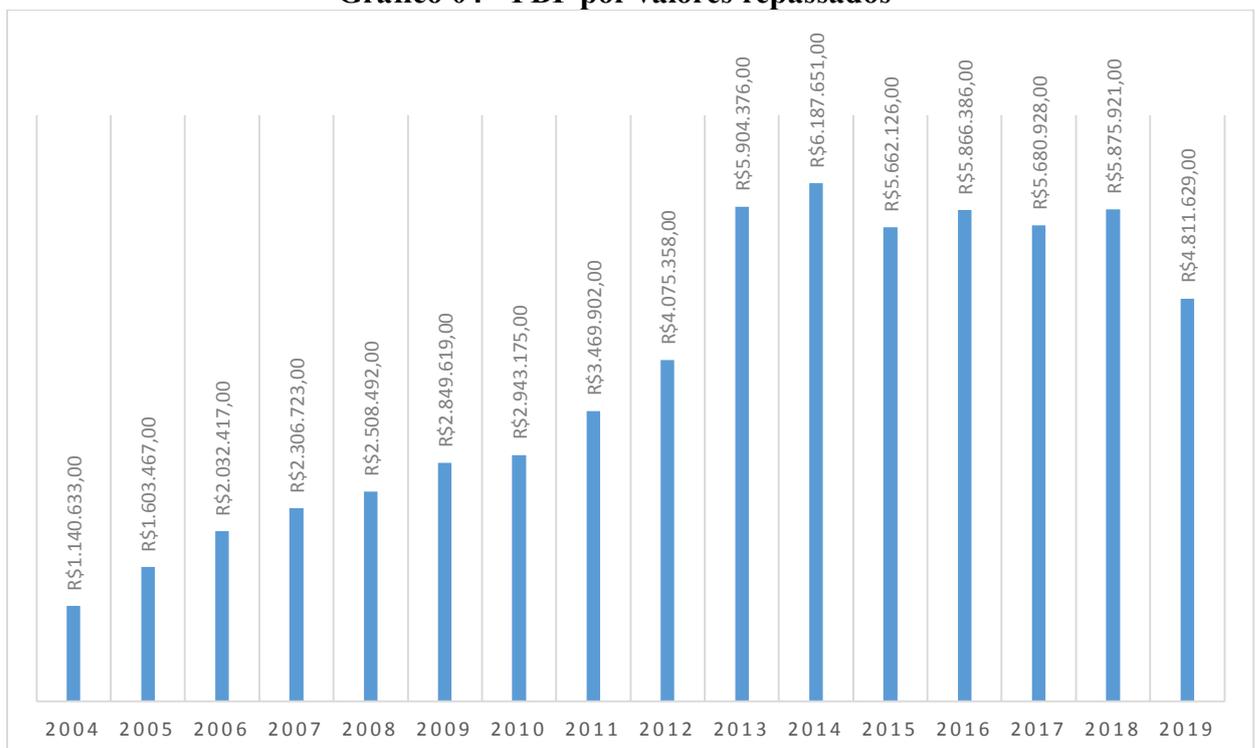
benefícios do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda *per capita* mensal de até R\$ 89,00).

Com tais desfechos, pode-se sinalar que no período de análise o PBF atuou substancialmente no combate à pobreza e extrema pobreza no município, buscando atender a satisfação de necessidades de famílias em situações mais vulneráveis. O que torna tal fato evidente é a ocorrência do maior número de concessões de Benefícios Básicos e Variáveis visto que o Benefício Básico é concedido às famílias extremamente pobres, isto é, com renda mensal de até R\$ 89 *per capita*, mesmo não tendo crianças adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes. Por sua vez, o Benefício Variável tem o valor de R\$ 41,00 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes.

5.3 O PBF local por valores totais repassados

Verificando o gráfico abaixo fica demonstrado o crescimento nos valores repassados na maior parte dos anos analisados (quando se confronta como os resultados do ano precedente). Especificamente no ano inicial (2004), 2015 e 2019 tem-se a ocorrência de haver um número menor no valor repassado quando comparado com o ano anterior. Destaca-se que no ano de 2019 está contabilizado até o mês de outubro (pois, ainda está em curso).

Gráfico 04 - PBF por valores repassados



Fonte: VISDATA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2019.

Considerando o teor dos números, corrobora o aumento dos valores repassados em 321,83% no intervalo de tempo analisado, proporcionando uma média anual proporcional a 21,45%. Os anos iniciais do programa naturalmente figuram como possuindo os menores valores repassados (2004, 2005, 2006, 2007 e 2008), como pode ser evidenciado no gráfico anterior. Por sua vez, os anos finais (2013, 2014, 2016, 2017, 2018 e 2019) figuram como os anos com maiores os maiores valores repassados.

Através de tais terminações, pode-se perceber novamente a dualidade que há no programa, no sentido de que, existe o fortalecimento no combate à situação de pobreza e extrema pobreza, uma vez que, além de PBF passar a assessorar um maior número de famílias beneficiárias, também ocorre paralelamente o acréscimo nos valores que o programa repassa. Porém, seja por ineficiência para promover de fato a autonomia dos beneficiários e favorecer o rompimento do ciclo da pobreza, através das condicionalidades que favorecem o acesso a determinados serviços, o crescimento e consolidação do programa materializa-se como a ratificação de uma demanda progressiva, ou seja, de uma sociedade que necessita cada vez mais da existência do programa para alcançar o mínimo existencial (sobreviver).

5.4 O PBF local por condicionalidades

Sabe-se que as condicionalidades são as contrapartidas exigidas pelo programa e que devem ser seguidas pelos beneficiários. Em síntese, é o compromisso e a corresponsabilidade entre o Estado e as famílias.

Tabela 01 – Acompanhamento Educação: Beneficiários de 6 a 15 anos - BFA (Bimestral)

ANO	Total de beneficiários com perfil educação (6 a 15 anos)	Total de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos)	Total de beneficiários acompanhados com frequência acima da exigida (6 a 15 anos - 85%)	Total de beneficiários acompanhados com frequência abaixo da exigida (6 a 15 anos- 85%)	Total de beneficiários sem informação de frequência escolar (6 a 15 anos)
2010	2.077	1.952	-	-	-
2011	2.166	1.850	-	-	-
2012	2.001	1.775	1.721	54	226
2013	1.889	1.782	1.681	101	107
2014	1.855	1.453	1.417	36	402
2015	1.757	1.611	1.560	51	146
2016	1.664	1.579	1.516	63	97
2017	1.516	1.413	1.366	47	103
2018	1.503	1.438	1.416	22	65
2019	1.513	1.311	1.291	20	202

Fonte: VISDATA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2019.

Ao verificar a tabela 01, constata-se o quantitativo do acompanhamento da educação entre beneficiários do PBF no município de Sumé no período de 2010-2019. No ano de 2010, haviam 2.077 beneficiários com o perfil de acompanhamento. Nesse período foram efetivamente acompanhados 1.952, o que corresponde a 93,98% dos beneficiários que compunham tal perfil. No ano de 2011, houve o acréscimo no número de beneficiários com perfil de acompanhamento, alcançando 2.166, destes, 1850 foram acompanhados, contabilizando o percentual de 85,41%.

Nos anos posteriores (2013, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019), alcançaram em média no agregado (em conjunto) o percentual acima de 80% de acompanhamento de educação de beneficiários com perfil. No intervalo de tempo analisado, só o ano de 2014 fica abaixo, com o percentual de 78,23% de acompanhamento. Nos anos com dados disponíveis referentes ao acompanhamento de beneficiários com frequência escolar acima da exigida (2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019), todos obtém o percentual de mais de 90% de beneficiários com frequência escolar acima da almejada.

Com tais resultados, pode-se verificar que existe o comprometimento entre o programa juntamente para com seus beneficiários através das condicionalidades de educação. Notoriamente, o que evidencia isso é o alto índice de cumprimento da frequência escolar exigida, o que favorece assim o acesso de beneficiários à educação e contribui para a quebra futura do ciclo vulnerabilidade. Todavia, a educação é uma variável com resultados no longo prazo.

Tabela 02 – Acompanhamento Saúde (Semestral)

ITEM	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total de famílias com perfil saúde (com crianças até 7 anos e mulheres de 14 a 44 anos)	2.402	2.486	2.423	2.309	2.456	2.206	2.259
Total de famílias acompanhadas pela saúde	2.004	2.114	2.049	1.843	1.708	1.606	1.540
Total de gestantes acompanhadas	15	5	9	21	82	74	126
Total de gestantes com pré-natal em dia	15	5	9	21	82	74	126
Total de crianças acompanhadas	722	800	741	655	674	689	676
Total de crianças com vacinação em dia	722	795	739	654	669	684	676
Total de crianças com dados nutricionais	698	783	700	622	647	680	676
Quantidade de famílias com perfil saúde não acompanhadas	398	172	374	466	702	572	684

Fonte: VISDATA, Ministério do Desenvolvimento Social, 2019.

Prosseguindo com a observação de condicionalidades do PBF no município de Sumé, foi possível constatar a dimensão de acompanhamento que o programa infere sobre as famílias na questão da saúde. Em números absolutos, os anos de maior abrangência de acompanhamento foram 2012, 2013 e 2014, superando o número de 2.000 famílias (em cada ano) acompanhadas nas condicionalidades de saúde.

Por sua vez, os anos com menos de 2.000 famílias acompanhadas foram 2015, 2016, 2017 e 2018. Vale ressaltar a ênfase no crescimento de mulheres gestantes com pré-natal em dia que caracterizou um crescimento de 88,09% no recorte temporal analisado. Outra informação que merece o destaque trata-se do decréscimo referente às crianças com vacinação em dia, que corresponde a 6,80%. Exalta-se igualmente, o aumento no número de famílias que integraram o perfil de acompanhamento e que não foram efetivamente acompanhadas (há um crescimento nesse número equivalente a 71,85%).

De acordo com os resultados da tabela 02, se pôde observar a ênfase que o programa dá em relação à importância de assistir e prestar assistência a mulheres gestantes durante sua gravidez e posteriormente as crianças que fazem parte dessas famílias, onde também são assistidas pelo acompanhamento de saúde através da vacinação e informações nutricionais. Além disso, destaca-se o crescimento de famílias que detém do perfil de acompanhamento e que não foram efetivamente acompanhadas, adversidade esta que deve ser sanada pela gestão do município afim de que se alcance o maior número possível de assistências a famílias que integram o programa e que necessitam do mesmo para quebrar o ciclo da falta de acesso à serviços basilares.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Infere-se a partir do estudo a relevante contribuição do Programa Bolsa Família (PBF) no município de Sumé-PB observando seus subsídios para que se minimizem as dificuldades no acesso à serviços que embora sejam direitos permanecem distantes e inacessíveis para determinadas populações marginalizadas e socialmente vulneráveis.

O crescimento no número de famílias e de valores repassados evidenciam e ratificam a necessidade da população e do local pela existência do programa para se combater a pobreza e extrema pobreza e como consequência, alcançar o mínimo existencial haja vista a escassez de oportunidades de ascensão social e um mercado de trabalho praticamente inexistente. Contudo, deve-se sempre observar a necessidade de criação, implementação e ampliação de políticas públicas e programas sociais, com vista à adequação para que tais ações do Estado sejam mais eficazes.

Em resposta a problemática central do trabalho, pode-se observar a importância do programa no combate à situação de pobreza e extrema pobreza no município, visto sua substancial atuação na concessão de benefícios que atuam diretamente no combate dessa conjuntura negativa.

Sob esta concepção, nota-se também a contribuição do Programa Bolsa Família como fortalecedor do exercício de cidadania, na reafirmação de direitos e melhorias nas condições de vida da população, seja através de suas condicionalidades de educação e saúde que em decorrência prestam um papel importante para a autonomia das famílias.

É fundamental o destaque sobre as condicionalidades e sua importância. Destaca-se a relevância da condicionalidade de educação no sentido de que, favorece a redução de faltas e como consequência disso possibilitará um melhor aprendizado e também atua no combate à evasão escolar. Também se faz mister que o não cumprimento de condicionalidades resulta no cancelamento, suspensão ou bloqueio de benefícios. Embora tais sanções não sejam o incentivo para que se cumpram tais compromissos, haja vista que cumprir a condicionalidade de educação irá favorecer diretamente no processo de aquisição de conhecimento e como consequência disto será possibilitado a ascensão social e emancipação do programa.

Por sua vez, a condicionalidade de saúde, favorece desde o acompanhamento pré-natal, na participação das atividades educativas ofertadas pelas equipes de saúde sobre aleitamento materno e promoção da alimentação saudável, bem como o exige-se o comparecimento às consultas as unidades de saúde próximas das residências das beneficiárias, seguindo os calendários do Ministério da Saúde.

Dito isso, vale enfatizar que os cumprimento de tais condicionalidades são fundamentais para o combate de outros problemas sociais vivenciados pela realidade brasileira, tendo como exemplo a do desarraigamento do trabalho infantil, exploração sexual de adolescentes e crianças, erradicação de doenças em crianças e como consequência a mortalidade infantil.

Nota-se que somente a existência do Programa Bolsa Família não é o suficiente para se quebrar o ciclo de extrema pobreza, pobreza e privação de acesso a serviços e demais situações em que vive grande parte de famílias. É necessário igualmente à criação de novas políticas públicas e ações governamentais em conjunto com os municípios, estes, por sua vez, podem assumir o protagonismo no fortalecimento do PBF, através de criação de ações, projetos e programas que poderão atuar junto do programa, somando esforços para que se tornem plenamente acessíveis os serviços de educação, saúde e assistência social, bem como, na reafirmação de direitos e restauração da dignidade, valores estes, essenciais para a existência plena de qualquer indivíduo.

Assim sendo, torna-se indispensável os aperfeiçoamentos de políticas sociais como o Programa Bolsa Família para que se otimizem as oportunidades de combate à desigualdade social e tantos outros problemas oriundos dessa condição, haja vista que somente um programa dessa natureza não é o suficiente para solucionar as adversidades causadas pela pobreza.

Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade que os governos têm em criar novas políticas públicas que venham parar reforçar a geração de emprego e renda, no sentido de que, não se ofereça apenas benefícios, mas sim, oportunidades de famílias beneficiadas possam superar tais adversidades da condição de pobreza e extrema pobreza.

É notório que o programa alivie de modo imediato a situação de miséria de famílias beneficiárias, mas isso não é o suficiente para que se quebre o ciclo da pobreza entre gerações. É necessário que se promova a inclusão social dessas pessoas, reafirmando direitos sociais e humanos dessas famílias.

Destarte, têm-se o Programa Bolsa Família como umas políticas públicas mais importantes da história do Brasil, haja vista o que representa para a sociedade brasileira e sobretudo para seus beneficiários. Embora, muitas vezes, sendo motivo de descrédito, evidencia-se sua importância ao longo dos seus anos de existência e através de seu fortalecimento no combate à pobreza e extrema pobreza.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. **A Política social no governo Lula**. El Debate Político. num 70. nov-2004. Buenos Aires.

ALVES, Maira Gonçalves. **O Programa Bolsa Família enquanto política de transferência de renda, na concepção de seus beneficiários no Município de Sumé, Estado da Paraíba**. 2017. 57f. (Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia), Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas, Centro de Desenvolvimento sustentável do Semiárido, Universidade Federal de Campina Grande - Sumé - Paraíba, 2017. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/4538> Acesso em: 2019.

AZEVEDO, S. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em www.fase.org.br/v2/admin/anexos/.../10_Sergio%20Azevedo_06.doc. Acesso em 22 de outubro de 2019.

BICCA, C. S. **A assistência social após a Constituição Federal de 1988**: uma nova fase. Caderno Virtual. N° 24, v. 1 – jul-dez/2011. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/download/588/420>. Acesso em 13 de setembro de 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988.

BRASIL. **Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso 12 de outubro de 2019.

BRASIL. **Lei n 10.836, de 09 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/110.836.htm. Acesso em: 11 de outubro de 2019.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Tecnoburocracia e contestação**. Petrópolis, Editora Vozes, 1972.

CAVALCANTE, Edson Francisco Alves. **Índice de acompanhante das condicionalidades de educação e saúde do programa bolsa família (2013-2015)**. 2017. 64f. (Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia), Curso de Especialização em Gestão das Políticas Públicas, Centro de Desenvolvimento Sustentável do Semiárido, Universidade Federal de Campina Grande, Sumé – Paraíba – Brasil, 2017. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/5065> Acesso em 2019.

CARVALHO, M. **Cidadania no Brasil**: um longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, A. T. B. **A política social no governo Lula**. In: II Jornada Internacional de Políticas Públicas. São Luís, agosto. 2005. Disponível em:

http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Alba_tereza%20B.da%20Costa.pdf. Acesso em 17 de outubro de 2019.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. **Políticas sociais: acompanhamento e análise** nº 17. Instituto de Pesquisa Economia Aplicada. 2009. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_17_vol002_completo.pdf. Acesso em 04 de setembro de 2019.

COSTA, M. M. M.; LOBO, T. A. **O Programa Bolsa Família: origem deste modelo, formas de implementação e desafios contemporâneos**. In: XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/11811/1538>. Acesso em 22 de setembro de 2019.

DE PAULA, L. F. R. **Estado e políticas sociais no Brasil**. Dissertação de mestrado. Junto à coope/UFRJ, 1990.

DIAS, M. **A família nas políticas sociais: O caso do programa Bolsa Família**. Salvador, 2013. 128f. Disponível em: http://tede.ucsal.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=366. Acesso em: 08 de novembro de 2019.

DIEHL, A; TATIM, D. C. **Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2004.

DRAIBE, S. **O welfare state no Brasil: características e perspectivas**. XII Encontro Anual da Anpocs. Águas de São Pedro, Anpocs, 1988. Disponível em <https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracteristicas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>. Acesso em 22 de abril de 2019.

DRAIBE, S. M. **Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. Anais do Taller Inter-Regional "*Protección social en una era insegura: un intercambio sur-sur sobre políticas sociales alternativas en respuesta a la globalización*". Santiago de Chile, PNUD/Cenda, 2003. Disponível em: http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fProtecao_e_Inseguranca_social_em_tempos_dificis.pdf. Acesso em 14 de setembro de 2019.

ENAP. 2012. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3323/1/Larissa%20Sobral%20Louren%C3%A7o%20-%20Monografia%20vers%C3%A3o%20definitiva.pdf>. Acesso em: 17 de outubro de 2019.

FAGNANI, E. **Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92** In: Economia e Sociedade, 1997, pp. 183-238.

FARIA, C. A. Uma genealogia das teorias e modelos do estado de bem-estar social. In.: **Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais** nº 46, 1998. pp. 39- 71.

FREITAS, M. R. L. **Desenvolvimento e políticas sociais no Brasil considerações sobre as tendências de universalização e de focalização**. In.: 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. 2005. Disponível em:

<http://cacphp.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario2/trabalhos/economia/meco10.pdf>. Acesso em 11 de março de 2019.

FREY, K. **Políticas públicas:** Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da Análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas. nº 21. jun-2000.

GEBARA, J. J. Algumas considerações sobre o estado, a tecnoburocracia e a economia. **Revista e Administração de Empresas**, São Paulo, v. 18, nº 1, p. 83-87, Mar. 1978. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901978000100010&lng=en&nrm=iso. Acesso em 17 de maio de 2019.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/cursopgdr/downloadsSerie/derad005.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2019.

GIL, A.C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas; 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA E APLICADA. **Conjuntura e política social**. In: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise. nº10. 2005. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/CONJ_POL_SOCIAIS10.pdf. Acesso em: 18 de outubro de 2019.

LOBATO, L. V. C.; FLEURY, S. (Org.) **Seguridade social, cidadania e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2009, p. 7. Disponível em: http://www.cebes.org.br/media/File/Livro_Seguridade.pdf#page=66. Acesso em: 14 de setembro de 2019.

LONARDONI, E. [et al]. O processo de afirmação da assistência social como política social. **Serviço Social em Revista**. Vol 8. nº 2. jan-jun. 2006. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2019.

LOURENÇO, L. S. **Programa Bolsa Família:** cumprimento das condicionalidades das populações tradicionais com foco nos povos indígenas. Brasília/DF. Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

MEDEIROS, N, S. **Uma análise sobre as políticas sociais do Brasil e a "questão social" na contemporaneidade**. In: IV Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2013. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2013/JornadaEixo2013/anais-eixo10desafiosedimensoescontemporaneasdodesenvolvimentoepoliticaspUBLICAS/pdf/umaanalisesobreaspolicissociaisdoBrasileaa_questaosocial_nacontemporaneidade.pdf. Acesso em 07 de novembro de 2019.

MARQUES, R. M. MENDES, A. **SUS e Seguridade Social:** em busca do Elo Perdido. Saúde e Sociedade. vol. 14. nº 2 p.39-49, maio-ago. 2005.

MOTA, A. E. Seguridade Social Brasileira: **Desenvolvimento histórico e tendências recentes. Saúde e serviço social:** formação e trabalho profissional. 2006. Disponível em: http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-2.pdf. Acesso em: 06 de setembro de 2019.

NASCIMENTO, J. S. N. **Políticas públicas: Programa Bolsa Família e sua condicionalidade.** Trabalho de Conclusão de Curso. UFF/ICHS. 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/2232/1/Jefferson%20Santana%20do%20Nascimento.pdf>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

ORTIZ, L. R. A.; CAMARGO, R. A. L. **Breve histórico e dados para análise do Programa Bolsa Família.** In: II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social. 2016. Disponível em: <https://www.franca.unesp.br/Home/Posgraduacao/planejamentoeanalisedepoliticaspUBLICAS/iisippedes2016/artigo-sippedes-bolsa-familia.pdf>. Acesso em 12 de outubro de 2019.

PIANA, M.C. **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. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g/pdf/piana-9788579830389.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2019.

PINHEIRO JÚNIOR, F. A. F. S. **A evolução das políticas sociais no Brasil: o período de 1930 a 2010.** Disponível em <https://diamantina.cedeplar.ufmg.br/2014/site/arquivos/a-evolucao-das-politicas-sociais-no-brasil.pdf>. Acesso em 07 de julho de 2019.

REIS, R. F. **Os impactos das políticas econômicas e sociais do governo Lula no índice de Gini.** 2014. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal de Alfenas.

ROCHA, S. **O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza.** Economia e Sociedade, Campinas, v.20, n.1. p. 113-139. abr.2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05.pdf>. Acesso em: 13 de novembro de 2019.

RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Tipologia e tipos de políticas públicas.** (unidade VI), In: Para aprender políticas públicas – Volume 1 Conceito e Teorias. Brasília: IGEPP, 2014.

SANTANA, L. D. T.; SERRANO, A. L. M.; PEREIRA, N. S. **Seguridade social pós Constituição Federal 1988: Avanços e desafios para implementação da política.** In: VI Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2013.

SILVA F. B. D; JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias.** In: “Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo”. Brasília: Ipea, 2005.

SILVA, F. R. **Financiamento do setor público: as reformas fiscal e financeira.** In: Perspectivas de longo prazo da economia brasileira. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1985.

SOUZA, C. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas.** Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2019.

TUDE, J. M. **Conceitos gerais de políticas públicas.** In: TUDE, João Martins, FERRO, Daniel e SANTANA, Fabio Pablo (Orgs.). “Políticas Públicas”; IESDE Brasil S. A.; 2010.

VAITSMAN, J.; ANDRADE, G. R. B; FARIAS, L. O. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, nº 3, p. 731-741, junho 2009. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232009000300009&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 04 de setembro de 2019.