



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
(MESTRADO ACADÊMICO)

VANESSA CARLA BORGES DE LIMA

BOLSA FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO: O
impacto das condições de acesso aos serviços públicos
condicionados instalados no território de vivência.

João Pessoa – PB
2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
(MESTRADO ACADÊMICO)

BOLSA FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO: O impacto das condições de acesso aos serviços públicos condicionados instalados no território de vivência.

VANESSA CARLA BORGES DE LIMA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Marinalva de Sousa Conserva.

Área de concentração – Serviço Social e Política Social.

Linha de Pesquisa – Estado, Direitos Sociais e Proteção Social.

João Pessoa – PB
2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732b Lima, Vanessa Carla Borges de.

BOLSA FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO: O impacto das condições de acesso aos serviços públicos condicionados instalados no território de vivência. / Vanessa Carla Borges de Lima. - João Pessoa, 2020. f165.

Orientação: Marinalva de Sousa Conserva.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Proteção Social. 2. Território. 3. Programa Bolsa Família. 4. Serviços Públicos Condicionados. I. Conserva, Marinalva de Sousa. II. Título.

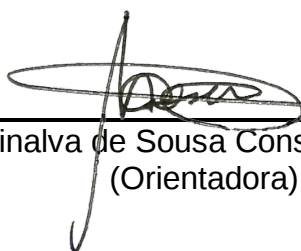
UFPB/CCHLA

BOLSA FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO: O impacto das condições de acesso aos serviços públicos condicionados instalados no território de vivência.

VANESSA CARLA BORGES DE LIMA

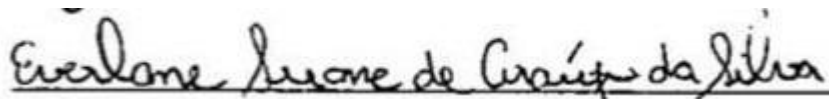
Dissertação aprovada em 28 de fevereiro de 2020

BANCA EXAMINADORA



Prof.ª Dr.ª Marinalva de Sousa Conserva (PPGSS/UFPB)
(Orientadora)

Prof.ª Dr.ª Alice Dianezi Gambardella
(Examinador(a) – PPGSS/UFPB)



(Examinador(a)) – Prof.ª Dr.ª Everlane Suane de Araújo
Programa de Pós-Graduação Modelo de Decisão e Saúde (PPGSMDS/UFPB)

A **Deus**, pelo dom da vida...

Aos meus **pais**, por tudo...

Aos meus **irmãos**, Victor e Vinícius, sempre...

AGRADECIMENTOS

“A gratidão é a via que nos devolve à relação de amor com a vida...” É com essa frase que inicio os meus agradecimentos, acredito que a gratidão é um sentimento genuíno, ser grato nos torna capazes de compreender que não estamos sozinhos e que precisamos do outro para compartilhar as alegrias, as bênçãos diárias, os dias bons e também os difíceis, por isso, sou grata ao meu Bom Deus, pois acredito que essa conquista é designo Dele para a minha vida, se consegui vencer todos os obstáculos e cheguei até aqui é porque depusitei Nele toda a minha confiança, colocando-o no Centro da minha vida.

Sou Grata à minha família, principalmente aos meus pais, Walter e Ivoneide, meus maiores incentivadores, serei eternamente devedora do amor e dedicação diária que eles desprenderam a mim e aos meus irmãos, tudo o que sou, quem eu me tornei foi fruto do amor e da educação dada por minha família.

Aos meus irmãos, Victor e Vinícius, meu muito obrigada pelo companheirismo diário, vocês sabem o tamanho do meu amor. Sem esquecer minha querida cunhada, Natacha, obrigada pela presença constante e as orações desde a seleção que me levou a ingressar no mestrado.

Meus avôs maternos Vó Iza e Vô Agenor, e paternos Vó Ita e Vô Lula (in memoria), pessoas simples que todos os dias testemunham para mim que o mais importante da vida é a humildade e a simplicidade, como me alegrei em ser a primeira neta graduada em ambas as famílias, e agora a primeira a receber o título de Mestre, e sei o quanto isso é motivo de orgulho para vocês.

Aos meus tios maternos e paternos, primos e primas, meu muito obrigada pelo apoio e incentivo de sempre, sei que hoje vocês também compartilham da minha alegria por essa conquista.

Aos meus amigos, como sou privilegiada por conviver com tantas pessoas que me incentivam, me inspiram e me protegem, Mayara, Suelen, Nielma, Deborah, Laize, Sálvia, Mayara Teresa, Hyanny, Kallyne, Maria José Andrade, Ronelly, Mateus, Vitória e tantos outros amigos que se fazem presentes em minha vida e hoje se alegram com a minha conquista.

E não esqueceria daquelas pessoas que trilharam comigo esse percurso de amores e dissabores que é a Pós-graduação, a amizade, o companheirismo tornaram o caminho mais prazeroso, Lanna, Taiane, Fábila, Anna Paula, Marcelly, Thaís, Marta, muito obrigada, meninas, por tanto.

A minha querida orientadora, Professora Marinalva Conserva, meu carinho e admiração, agradeço pela confiança e incentivo, e sobretudo, pelo auxílio na construção desse trabalho, sem o seu apoio eu não teria conseguido.

A querida Professora Márcia Emília, minha gratidão pela acolhida na execução do Estágio em Docência, mais uma vez a sua forma encantadora de conduzir o ensino contribuíram para a minha formação.

Aos Professores que compõem o Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, sou grata pelas reflexões e ensinamentos que contribuíram para o meu desenvolvimento intelectual.

Aos companheiros e companheiras do NEPSS, em especial, Alice, Sofia, Leid Jane e Emanuel, agradeço pelas partilhas de conhecimentos, apoio e contribuições ao longo do curso.

Me agradecimento especial e carinhos as Professoras que aceitaram o convite para participar da minha banca, Alice e Everlane, obrigada por partilharem esse momento tão importante da minha vida.

A toda equipe da Prefeitura Municipal de Serra da Raiz, especialmente aos companheiros e companheiras da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social do município que compartilham comigo cotidianamente os desafios de executar a Política de Assistência Social naquele território, em nome de Adailma e Kallyne, agradeço a confiança, compreensão e incentivo para a conclusão deste trabalho.

“O momento que vivemos é pleno de desafios. Mais do que nunca é preciso ter coragem, é preciso ter esperanças e enfrentar o tempo presente.”

Marilda Iamamoto

RESUMO

Este estudo versa sobre os determinantes da relação entre Proteção Social e Território, a partir de um estudo das condições socioterritoriais dos serviços públicos condicionados vinculados ao território de vivência das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Tendo como objetivo analisar o impacto do acesso aos serviços públicos condicionados na Proteção Social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em municípios da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba. A abordagem teórico-metodológica desse estudo investigativo de caráter quanti-qualitativo, apresenta as concepções fundantes da Proteção Social, percorrendo sobre marcos históricos iniciais da Proteção Social, aprofundando o debate no contexto brasileiro, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, com ênfase na Política de Assistência Social e o no debate sobre os Programas de Transferência de Renda. Apresenta as dimensões históricas e legais do Programa Bolsa Família, e a importância da intersetorialidade para a gestão do programa. A pesquisa foi desenvolvida a partir de fontes secundárias, através de levantamento bibliográfico e documental; seguido da análise de dados disponibilizados em plataformas *on line* de instituições públicas vinculadas ao objeto em estudo. A amostragem do estudo refere-se a quatro municípios da 2ª Região Geoadministrativa da Paraíba, composta por um total de 24 municípios. Os resultados permitem inferir algumas considerações a partir da elucidação de indicadores socioterritoriais de proteção social vinculados ao território de moradia, quais sejam: a gestão da proteção social e as políticas de transferência de renda são duas faces do modelo (ainda que incipiente) de proteção social no país. Além disso, há uma intrínseca relação entre a proteção social e o território, considerando o território configura-se fator/indicador determinante para mediações e gestão da proteção social. Identificamos ainda a importância da intersetorialidade enquanto principal mediação no processo de gestão do Programa Bolsa Família. Por fim, as incursões realizadas nos permitiram constatar que o Programa Bolsa Família tem sofrido gradativamente com o enxugamento do orçamento, e conseqüentemente apresentado diminuição no número de famílias beneficiárias, sendo a manutenção e continuidade do programa, talvez, o maior problema encontrado no decorrer do nosso estudo.

Palavras chave: Proteção Social, Território, Programa Bolsa Família, Serviços Públicos condicionados.

ABSTRACT

This study deals with the determinants of the relationship between Social Protection and Territory, based on a study of the socio-territorial conditions of conditioned public services linked to the territory of experience of families benefiting from Bolsa Família. Aiming to analyze the impact of access to conditioned public services on Social Protection of families benefiting from the Bolsa Família Program in municipalities in the 2nd Geoadministrative Region of the State of Paraíba. The theoretical-methodological approach of this quantitative and qualitative investigative study, presents the fundamental conceptions of Social Protection, discussing the initial historical milestones of Social Protection, deepening the debate in the Brazilian context, especially from the Federal Constitution of 1988, with emphasis in the Social Assistance Policy and in the debate on Income Transfer Programs. It presents the historical and legal dimensions of the Bolsa Família Program, and the importance of intersectorality for the management of the program. The research was developed from secondary sources, through bibliographic and documentary survey; followed by the analysis of data made available on online platforms of public institutions linked to the object under study. The study sample refers to four municipalities in the 2nd Geoadministrative Region of Paraíba, comprising a total of 24 municipalities. The results allow us to infer some considerations from the elucidation of socio-territorial social protection indicators linked to the housing territory, namely: social protection management and income transfer policies are two faces of the (although incipient) model of social protection in the country. In addition, there is an intrinsic relationship between social protection and the territory, considering the territory is a determining factor / indicator for mediations and management of social protection. We also identified the importance of intersectorality as the main mediation in the management process of the Bolsa Família Program. Finally, the incursions carried out allowed us to see that the Bolsa Família Program has been gradually suffering from the downsizing of the budget, and consequently has shown a decrease in the number of beneficiary families, with the maintenance and continuity of the program being, perhaps, the biggest problem encountered during the course of the program. our study.

Keywords: Social Protection, Territory, Bolsa Família Program, Conditional Public Services.

LISTA DE SIGLAS

BSP - Benefício para Superação da Extrema Pobreza
BVG - Benefício Variável Vinculado à Gestante
BVN - Benefício Variável Vinculado à Nutriz
BVJ - Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
CADÚNICO - Cadastro único para Programas Sociais
CREAS - Centro de Referência Especializado em Assistência Social
CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas
CF - Constituição Federal
CRAS - Centro de Referência de assistência Social
ENAP - Escola Nacional de Administração Pública
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FGV - Fundação Getúlio Vargas
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD - Índice de Gestão Descentralizada
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA - Instituto de Pesquisas Aplicadas
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MC - Ministério da Cidadania
NEPPS - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais
OPAS - Organização Pan- Americana de Saúde
PAIF - Serviço de Atenção Integral à Família
PT - Partido dos Trabalhadores
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PBF - Programa Bolsa Família
PB - Paraíba
PEC - Proposta de Emenda à Constituição

QDD - Quadro de Detalhamento de Despesa

SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAGRES – Sistema de Acompanhamento de Gestão de Recursos da Sociedade

SCFV - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SICON - Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família

SISVAN - Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional

SUAS - Sistema Único de Assistência Social

TAAS - Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde

TAFE - Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar

TCE – Tribunal de Contas do Estado

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

LISTA DE QUADROS

Quadro 01. Benefícios financeiros do Programa Bolsa Família	59
Quadro 02. Subclassificação por portes populacionais	75
Quadro 03. Panorama do Programa Bolsa Família no Estado da Paraíba, 2019.....	77
Quadro 04. Gestão das Condicionalidades da Educação no Estado da PB.....	80
Quadro 05. Gestão das Condicionalidades da Saúde no Estado da PB.....	80
Quadro 06. Municípios da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da PB.....	83
Quadro 07. Maior e menor concentração de famílias beneficiárias do PBF/Números Absolutos.....	85
Quadro 08. Equipamentos da Educação por município da amostra	117
Quadro 09. Equipamentos de Saúde por município da amostra	125
Quadro 10. Equipamentos da Proteção Básica da Assistência Social por município da amostra	127
Quadro 11. Recursos online cadastrados no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família - período julho/2019	131
Quadro 12. Acompanhamento Familiar registrados no SICON - período julho/2019.....	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Percentual de Famílias Beneficiárias do PBF	86
Tabela 02. Percentual de Famílias em Situação de Extrema Pobreza	87
Tabela 03. Percentual da População da Zona Rural, 2010.	88
Tabela 04. Municípios da Amostra - População total, área territorial e densidade demográfica.....	90
Tabela 05. Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra - período Março 2019/ Outubro 2019.....	94
Tabela 06. Quantidade de famílias inscritas no CadÚnico por município da amostra - período jan/2019 e dez/2019	100
Tabela 07. Renda per capita mensal das famílias inscritas no CadÚnico por município da amostra - Período jan/2019.....	103
Tabela 08. Renda per capita mensal das famílias inscritas no CadÚnico por município da amostra - Período dez/2019	104
Tabela 09. Pessoas cadastradas no CadÚnico por município da amostra e renda per capita - Período Jan/2019	106
Tabela 10. Pessoas cadastradas no CadÚnico por município da amostra e renda per capita - Período Dez/2019.....	107
Tabela 11. Percentual de pessoas inscritas no CadÚnico em relação a população total do município	108
Tabela 12. Quantitativo por tipo de benefícios dos municípios da amostra - Período fev/2019 e out/2019	110
Tabela 13. Perfil Educação - Total de crianças e adolescentes com perfil de Educação, total de crianças e adolescentes acompanhados e TAFE no período - out/nov de 2018.....	113
Tabela 14. Perfil Educação - Total de crianças e adolescentes com perfil de Educação, total de crianças e adolescentes acompanhados e TAFE no período - jun/jul de 2019....	114
Tabela 15. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por município da amostra, 2017.....	116
Tabela 16. Número de matrículas nos municípios da amostra no ano 2018	119
Tabela 17. Despesas Orçamentária (pagamentos) com Educação por município da amostra.....	120
Tabela 18. Perfil Saúde - Total de famílias beneficiárias com perfil de saúde, total de famílias beneficiárias acompanhadas e TAAS por município da amostra no primeiro semestre de 2018.....	121
Tabela 19. Perfil Saúde - Total de famílias beneficiárias com perfil de saúde, total de famílias beneficiárias acompanhadas e TAAS por município da amostra no primeiro semestre de 2019.....	122
Tabela 20. Despesas orçamentária (pagamentos) com Saúde por município da amostra	126
Tabela 21. Impactos dos descumprimentos de condicionalidades PBF nos municípios do estudo - período nov/2018	129

Tabela 22. Impactos dos descumprimentos de condicionalidades PBF nos municípios da amostra - período set/2019	129
Tabela 23. Despesas Orçamentária (pagamentos) com Assistência Social por município da amostra.....	133

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01. Comparativo entre o percentual de famílias inscritas no Cadúnico com renda mensal inferior a R\$89,00 nos municípios da amostra no período de janeiro e dezembro de 2019	105
Gráfico 02. Relação entre o número de famílias inscritas no Cadúnico com renda per capita mensal de até R\$178,00 e a quantidade de famílias beneficiárias do PBF nos municípios da amostra.....	109
Gráfico 03. Comparativo da TAFE dos municípios da amostra - período nov de 2018 e jun/jul de 2019.....	114
Gráfico 04. Comparativo entre a TAFE dos municípios da amostra e a TAFE nacional - período jun/jul 2019.....	115
Gráfico 05. Equipamentos de Educação segundo a rede municipal, estadual e privada por município da amostra.....	118
Gráfico 06. Comparativo entre a TAAS nos municípios da amostra - período junho de 2018 e primeiro semestre de 2019	123
Gráfico 07. Comparativo entre a TAAS do município da amostra e a TAAS nacional – primeiro semestre de 2019	124

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 01. Equipamentos de Educação, Saúde e Assistência Social na PB	78
Diagrama 02. Orçamento do Governo Federal para o Programa Bolsa Família.....	96
Diagrama 03. Percentual aproximado da população do município beneficiada pelo Programa Bolsa Família	100
Diagrama 04. Percentual de cobertura do Programa Bolsa Família a partir da estimativa de famílias pobres dos municípios (CENSO, IBGE, 2010) e o valor médio recebido pelas famílias do PBF	101
Diagrama 05. Taxa de Atualização cadastral dos municípios da amostra – TAC.....	135
Diagrama 06. IGD - PBF dos municípios da amostra e valores recebidos pelos municípios	136
Diagrama 07. Folha de pagamento do Programa Bolsa Família - período mar/2019 e out/2019	138

LISTA DE MAPAS

Mapa 01. Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba	74
Mapa 02. Municípios da 2º Região Geoadministrativa da PB	82

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
CAPÍTULO 01. CONCEPÇÕES FUNDANTES DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA ..	32
1.1 Proteção Social no contexto internacional: referenciais históricos e conceituais	33
1.2. A Proteção Social no Brasil e a Política Nacional de Assistência Social	41
1.3. Conexões entre Proteção social, Transferência de Renda e Território.	48
CAPÍTULO 02. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONFIGURAÇÕES NO TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	56
2.1. Histórico e marco legal.....	56
2.2. A Intersetorialidade como condição <i>sine qua non</i> para gestão do Programa Bolsa Família: os serviços e os benefícios da proteção social no território.	63
2.3. A configuração do PBF no estado da Paraíba: caracterização da área de estudo ..	73
2.4 Universo da pesquisa: caracterização dos municípios da amostra.	81
CAPÍTULO 03. TERRITÓRIO EM ANÁLISE: INDICADORES SOCIOTERRITORIAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I DA SEGUNDA REGIÃO GEOADMINISTRATIVA DA PARAÍBA.....	93
3.1. Indicadores demográficos e de renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.	94
3.2. Impactos da relação entre oferta e a demanda dos serviços públicos condicionados de proteção social vinculado ao território de vivência	111
3.2.1. Educação	112
3.2.2. Saúde	120
3.2.3. Assistência Social	126
3.2.4. Programa Bolsa Família: O IGD-PBF dos municípios da amostra e os valores repassados para a gestão local e os valores da Folha de Pagamento.	133
3.3. Discussão dos resultados: A “Gestão” municipal da (Des)Proteção Social e o território de vivência.	139
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	148
REFERÊNCIAS	155

INTRODUÇÃO

Essa dissertação titulada – “BOLSA FAMÍLIA, PROTEÇÃO SOCIAL E TERRITÓRIO: O impacto das condições de acesso aos serviços públicos condicionados instalados no território de vivência”, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), na Área de concentração – Serviço Social e Política Social, e Linha de Pesquisa – Estado, Direitos Sociais e Proteção Social. Insere-se como fruto do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS¹, vinculado ao PPGSS da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

O Programa Bolsa Família desde a sua criação (2003) tem se configurado como a face dos programas de transferência de renda no Brasil, tornando-se uma das principais políticas de proteção social do país. Neste estudo, apresentaremos a concepção de proteção social a partir de diferentes autores. Na compreensão de Sposati (2009, p. 22) política de proteção social é configurada como uma política que estabelece proteção, e segurança a dignidade de todos os cidadãos, se constituindo enquanto um conjunto de “direitos civilizatórios de uma sociedade”. Entretanto, para Pereira (2013, p. 636) há de considerar que a proteção social é fundada em um processo complexo e contraditório, inserida no contexto econômico, social e político. Quanto a isso Sposati (2013, p. 653) apontou que a proteção social na sociedade do capital, é marcada por paradoxos e incoerências, acabando por reiterar, mesmo que isso seja uma contradição, a desproteção social. Em estudo recente denominado “Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil” (2018) a autora ratifica essa percepção, assegurando que a proteção social,

¹ O Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, criado em 2012 com certificação da UFPB em março de 2013 no Diretório do CNPq se constituiu no primeiro grande fruto do Projeto Casadinho/ Procad/ chamada pública nº 06/2011 – processo nº. 552248/2011-8, em parceria institucional com o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP. Na perspectiva de implementar e coordenar as ações e atividades desenhadas através do Projeto intitulado - “Assistência Social e Transferência de Renda: Intepelações no Território Da Proteção Social”, tendo como objetivo central - consolidar uma rede integrada de intercâmbio nacional e internacional entre docentes, discentes e pesquisadores no âmbito da Pós-Graduação. Disponível em: www.neppsufpb.com.br. Acesso em 13 de fevereiro de 2020.

no contexto brasileiro, vem perdendo seu caráter desmercadorizador público, sendo desvinculada do seu valor de direito humano civilizatório, afetando sua capacidade protetiva levando ao agudizamento das desigualdades sociais, quando a sua responsabilidade seria “assegurar aquisições básicas à dignidade do ser humano e do cidadão.” (SPOSATI, 2018, p. 2317)

Seguindo essa mesma concepção, Soares (2010, p. 28) defende que um sistema de proteção social deve ter como objetivo político principal o combate à pobreza e as desigualdades sociais, buscando garantir igualdade de acesso e de oportunidades a todos os indivíduos, além de garantir que toda a população, sobretudo, os mais pobres possam acessar os benefícios do sistema de proteção social.

A partir dessas acepções, aferimos que a proteção social é constituída como um mecanismo que permite que os indivíduos acessem serviços e benefícios na perspectiva do direito e da cidadania, independente que esses indivíduos estejam inseridos no mundo do trabalho, de modo a possibilitar o enfrentamento a privações sociais e situações de risco. Entretanto, na atualidade a proteção social tem sido utilizada pelo capital “desconectada da orientação universalista e civilizatória e subjugada ao código moral capitalista, condicionando o acesso à proteção social à ação ativa do indivíduo em poupar para enfrentar suas fragilidades” (SPOSATI, 2018, p. 2316), desvelando o seu caráter contraditório.

Em relação às políticas de transferência de renda, a literatura sobre o tema aponta que no contexto internacional, o debate referente a essas políticas se intensificou no final da década de 1980 e início da década de 1990, embora Silva (2016, p. 26) esclareça que outras experiências similares já haviam sido desenvolvidas na Europa na década de 1930, a maior visibilidade para esses programas ocorre no início da década de 1990 a partir das diretrizes do Consenso de Washington, no contexto de crise econômica, e em meio às discussões sobre a necessidade da reforma do papel do Estado, esses programas surgem como medida de enfrentamento ao desemprego e a pobreza, ocasionados pela crise dos padrões de Estado de bem estar social, nos países desenvolvidos, sobretudo em alguns países da Europa Ocidental.

No Brasil, Segundo Silva (2016, p. 31) em meados da década de 1990 ocorre a expansão dos programas de transferência de renda, precisamente em 1995, primeiro sendo desenvolvidos nos âmbitos municipais e estaduais, e posteriormente, sendo adotado pelo Governo Federal. Neste ínterim, o governo brasileiro passa a adotar explicitamente a ideologia neoliberal, inclusive, para o combate à pobreza.

No início do anos 2000 ocorre no Brasil a ampliação de vários programas de transferência de renda federais, e precisamente no ano de 2003, no início do Governo Lula, acontece a unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal, o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale Gás e o Cartão Alimentação, são agregados surgindo a partir disso o Programa Bolsa Família.

Nesse contexto, é importante destacar que as estratégias utilizadas pelos governos para minimizar os indicadores de rendimento, a partir dos programas de transferência de renda para a população em maior situação de vulnerabilidade econômica, apresenta para a agenda social a discussão acerca do direito a segurança de renda no Brasil, discussão que ganha visibilidade, sobretudo, no campo da Assistência Social, que apresenta a segurança de renda como uma das seguranças afiançadas por esta política (SILVA, 2015, p. 58).

Desse modo, o direito a renda passa a se vincular à concepção de proteção social, sendo segurança de renda entendida como direito essencial para “à cidadania e dignidade humana diante dos riscos e fragilidades das famílias e indivíduos que não possui condições de prover sua sobrevivência e atendimentos às suas necessidades básicas” (IBIDEM, 2015, p.58).

Nessa perspectiva, o Programa Bolsa Família é criado pela medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, sendo transformado na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, tornando-se o maior programa de transferência de renda direta condicionada do país até a atualidade. O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou,

no mês de dezembro de 2019, 13.170.607 **famílias**, o que representa aproximadamente uma quantia de 2 bilhões e meio de reais no mês².

Sendo configurado a partir dos seguintes eixos fundamentais: transferência de renda, a fim de promover o alívio imediato da pobreza; e condicionalidades, que reforçam o acesso a direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência social, além do acesso a serviços complementares, considerando seu caráter transversal, com o objetivo de promover a emancipação das famílias e a superação das vulnerabilidades. Tendo suas ações voltadas para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

O recebimento do benefício do PBF é condicionado ao cumprimento de compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias, as chamadas condicionalidades, que estão ligadas ao acesso a direitos sociais básicos (saúde, educação e assistência social), ficando sob responsabilidade do Poder Público a garantia da oferta e qualidade desses serviços.

Assim, na área da Educação as famílias beneficiárias assumem o compromisso de matricular as crianças e os adolescentes de 6 a 17 anos na escola, mantendo uma frequência de pelo menos 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e de 75% para jovens de 16 e 17 anos, durante todo o mês. No tocante a Saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação, o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, e as gestantes ou nutrizes devem fazer o pré-natal e o acompanhamento de saúde do bebê através de consultas na Unidade de Saúde.

No escopo legal do programa as condicionalidades são justificadas a partir da concepção que sua imposição contribuem e incentivam o acesso a serviços sociais básicos, contribuindo para a independência das famílias beneficiárias porém, a determinação dessas contrapartidas, são motivos de críticas por vários autores consideram que “constituem infração a um direito essencial à sobrevivência das pessoas” (SILVA, CARNEIRO, 2016, p. 103), a partir da compreensão que não se deve impor contrapartidas a um direito.

² Dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

O programa Bolsa Família assume centralidade no debate sobre a proteção social brasileira a partir da perspectiva da segurança de renda, o seu papel e seus impactos, tem sido objeto de vários estudos no âmbito acadêmico, nacional e internacional, além da credibilidade que o programa possui diante de organismo internacionais. Barbosa (2018, p. 330) em artigo denominado “O Programa Bolsa Família segundo a comunidade científica internacional” publicado no livro “Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)” da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) em razão dos 15 anos de instituição do Programa Bolsa Família, aponta que o interesse da comunidade científica internacional pelo PBF ocorre devido a qualidade e a acessibilidade à informação, além dos avanços sociais que o Brasil obteve desde a implementação do programa.

No mesmo livro, é publicado o artigo “A produção científica sobre o Programa Bolsa Família no Brasil entre 2005 e 2016” das autoras Viana e Kawauchi, que apresenta uma pesquisa onde foram identificados mais de 1.000 estudos sobre o programa, a partir de teses, dissertações, artigos, nacionais e internacionais, as autoras consideram que o interesse acadêmico e científico pelo programa se dar pelo fato do PBF “se tratar de uma política inovadora na trajetória histórica da proteção social brasileira e também por ter proposto novos paradigmas sociais em um contexto de antigas e arraigadas estruturas políticas.” IBIDEM (2018, p. 30).

Nessa perspectiva de estudos e debate acadêmico insere-se esse estudo dissertativo, fruto da nossa atuação profissional como Assistente Social e Gestora do PBF, em município de Pequeno Porte I, Serra da Raiz, com população de estimada de 3.148 habitantes (IBGE, 2019), e com população beneficiária de 343³ famílias em outubro de 2019.

Nesta ótica, a escolha desta temática ocorreu através de questionamentos levantados ao acompanhar as famílias beneficiárias do PBF, enquanto Gestora do Programa desde o ano de 2013. Minha primeira aproximação com as famílias beneficiárias do programa ocorreu, precisamente em janeiro de 2013, a partir das atividades de atuação como entrevistadora do Cadastro Único para Programas

³ Dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php>. Acesso em: 29 de janeiro de 2020.

Sociais⁴, também no município de Serra da Raiz, ficando nessa função por cerca de dois meses, saindo para assumir a Gestão do Bolsa Família onde permanece até os dias atuais, na época estava concluindo a Graduação em Serviço Social na Universidade Federal da Paraíba - UFPB.

O ingresso no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB, e a inserção no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS/PPGSS/UFPB), sob coordenação da Professora Dr^a Marinalva Conserva, que desenvolve estudos e pesquisas no âmbito da Gestão da Proteção Social, veio contribuir com meu processo formativo me possibilitando amadurecer e fomentar novas reflexões inerentes ao meu objeto de estudo.

Assim, surgiram questionamentos, a partir do contato direto e acompanhamento das famílias beneficiárias do programa, sobre a **efetiva contribuição que o Bolsa Família promove para as famílias beneficiárias**, considerando os eixos principais que fundamentam o programa, a transferência de renda direta e o acesso aos serviços públicos e aos direitos básicos, sobretudo, a partir do cumprimento das condicionalidades impostas às famílias beneficiárias, referente às políticas de educação e saúde, sendo essa uma das questões que conduzem o nosso estudo.

Outra reflexão levantada se refere a **significativa importância de o Estado garantir o acesso às políticas públicas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família**, para além de subsidiar as políticas de saúde e educação, necessárias para o cumprimento das condicionalidades, de modo a corroborar para a autonomização dessas famílias. A partir da compreensão que esse acesso configura um direito das famílias beneficiárias, e que no Brasil a oferta dos serviços sociais básicos são insuficientes para atender a demanda, como também a qualidade desses serviços, entendemos a necessidade de estudos que analisem como tem ocorrido o ingresso das famílias do PBF as políticas de proteção social,

⁴ O Cadastro Único para Programas sociais é o instrumento que o governo usa para registrar e identificar as famílias brasileiras de baixa renda, a partir do cadastro os cidadãos podem ter acesso a vários programas sociais do Governo Federal, os principais deles são o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada - BPC, além da Tarifa Social de Energia Elétrica, o Programa Minha Casa Minha Vida, a Bolsa Verde, entre outros. O Cadastro único também pode ser utilizado pelos governos municipais e estaduais na seleção de beneficiários para programas criados por estes.

visto que o Estado deve se responsabilizar e “garantir as condições básicas necessárias para que as pessoas mantenham um padrão básico de vida, de acordo com as conquistas civilizatórias da sociedade que se inserem [...]” (SILVA; CARNEIRO, p. 103, 2016).

Por conseguinte, observamos, não sem críticas, o quanto o Programa Bolsa Família vem contribuindo para a redução da população brasileira em situação de pobreza e extrema pobreza, considerando que a partir de planos como Fome Zero⁵ e o Brasil Sem Miséria⁶, milhares de brasileiros e brasileiras saíram da pobreza e extrema pobreza. Sabe-se que esses planos traziam em seus objetivos a inclusão social e produtiva da população pobre e extremamente pobre, enquanto ferramenta para elevar a renda desse público, além da promoção ao acesso a serviços públicos e as ações de cidadania, contudo, compreende-se que para alcançar esses objetivos é necessário que a oferta desses serviços ocorra de forma articulada.

Desse modo, para essa análise é necessário considerar a complexidade dessa discussão, levando em conta que o Bolsa Família é um programa intersetorial, através da criação e participação em programas complementares, e transversal, ou seja, permite o acesso das famílias em situação de pobreza a políticas estruturantes, educação, saúde e assistência social, trabalho e renda, todavia, é necessário considerar outra dimensão que consiste na vinculação na oferta entre serviços e benefícios. Sposati (2009, p. 23) apresenta a concepção que os benefícios em espécie devem ter o seu acesso vinculado a um conjunto de serviços no território.

⁵ “O Fome Zero apresenta uma proposta para combater a fome, a miséria e suas causas estruturais, que geram a exclusão social. Ele foi concebido para garantir a segurança alimentar de todos os brasileiros e brasileiras. Ter segurança alimentar significa que todas as famílias tenham condições de se alimentar dignamente com regularidade, quantidade e qualidade necessárias à manutenção de sua saúde física e mental.” Disponível em: <http://www.institutolula.org/projeto-fome-zero-2000-2001/>, Acesso em: 05 de novembro de 2017.

⁶ “O Plano Brasil Sem Miséria foi criado para superar a extrema pobreza no país, sempre tendo em vista que a pobreza não se resume a uma questão de renda. Segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho são algumas das dimensões em que a pobreza se manifesta.” Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>, Acesso em: 05 de novembro de 2017.

A acepção de Sposati, corrobora com o nosso pensamento que considera o território, como elemento imprescindível no estudo sobre Proteção Social, portanto, uma das categorias teóricas que possui centralidade no nosso estudo, considerando o território para além do espaço geográfico, ponderando as suas potencialidades e fragilidades. Há de se reconhecer “as diversidades socioculturais, ambientais, políticas se faz cada vez mais necessário em função das características e dinâmicas que fazem parte das relações urbanas, rurais, locais e regionais.” (SUAS 10, SNAS, 2015, p. 18)

Para tanto, o nosso estudo se desenvolverá segundo as determinações oriundas da relação entre Proteção Social e Território, a partir do estudo das condições socioterritoriais dos serviços públicos condicionados vinculados ao território de moradias das famílias beneficiárias do Bolsa Família. Com isso, apresentamos os objetivos que orientam o nosso estudo dissertativo, sendo:

- **Objetivo Geral:**

- ❖ Analisar o impacto do acesso aos serviços públicos condicionados na Proteção Social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em alguns municípios da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba.

- **Objetivos Específicos:**

- ❖ Caracterizar a 2ª região Geoadministrativa do Estado a partir de indicadores socioterritoriais de proteção social dos municípios da amostra;
- ❖ Realizar o mapeamento dos serviços de proteção social vinculados ao território de moradia das famílias beneficiárias;
- ❖ Levantar os recursos públicos orçamentários empreendidos na rede, delineando indicadores referente ao impacto dos valores empreendidos do Bolsa Família na economia dos municípios da amostra;

- ❖ Estimar a relação entre a demanda e a oferta dos serviços públicos condicionados de proteção social vinculados ao território local;
- ❖ Contribuir para o aprimoramento da relação entre os serviços e benefícios de proteção social.

O delineamento desses objetivos nos conduziu à seguinte hipótese ou pressuposto: **As condições dos serviços públicos condicionados instalados no território de moradia se constituem em indicadores determinantes para des (proteção) social das famílias beneficiárias do PBF.** Ou seja: algumas questões nortearam o processo investigativo desse estudo, e, por sua vez, serviram como diretivas para o debate, tais como:

- Em termos das condições de acesso: Como os municípios de pequeno porte I tem conseguido garantir o acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos condicionados?
- Em relação oferta e demanda: A oferta dos serviços sociais básicos condicionados (saúde, educação e assistência social) tem sido suficiente para atender as demandas de proteção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família?
- Qual o impacto dos indicadores presentes no território de vivência das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família permite elucidar às demandas de proteção social?
- Quais os indicadores que permitem avaliar à relação serviços e benefícios, especialmente, das famílias beneficiárias do PBF? Quem são os avaliadores da oferta, acesso e qualidade desses serviços e benefícios?

A abordagem metodológica de caráter quanti-qualitativo, assim como a escolha e definição da área de estudo para o desenvolvimento da pesquisa, técnicas de coleta e análise de dados processou-se a partir dos seguintes critérios:

- a) Estudos preliminares em municípios da 2º Região Geoadministrativa da Paraíba, tendo em vista à vinculação da pesquisadora no território em que atua como gestora do PBF no município de Serra da Raiz pertencente à referida região;
- b) A 2º Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba apresenta como principal característica um universo de 24 municípios que estão inseridos na classificação⁷ PNAS⁸/IBGE como de municípios de Pequeno Porte I e II e Médio Porte. Ou seja: dos 24 (vinte e quatro) municípios, 20 (vinte) são classificados como de Pequeno Porte I, em sua maioria possuem população menor que 20.000 habitantes; 3 (três) são de Pequeno Porte II, com população entre 20.001 a 50.000, e apenas um município é caracterizado como de médio porte, com população maior que 50.000 habitantes. Cabe aqui registrar que em termos da relação divisão territorial versus população, o Brasil é composto por 5.570 (IBGE, 2010) municípios, sendo 3.824 (SNAS, 2015, p. 22), classificados como de Pequeno Porte I. Em se tratando da região Nordeste, de modo especial à Paraíba, dos 223 municípios 193 são de Pequeno Porte I. Estes dados em si já demandam à necessidade de estudos que possam elucidar o debate acerca dos direitos dos usuários e dos deveres e responsabilidades do ente federado - em sua instância municipal. Este, por sua vez, responsável direto pela oferta de serviços e benefícios ligados à Proteção Social Básica da Política Pública de Assistência Social, conforme marco regulatório da PNAS (2004). Cabe ainda ressaltar que, às desigualdades sociais estão impressas nos territórios de vivências das familiares e dos cidadãos brasileiros.
- c) Esse conjunto de fatores aplicados à 2ª região geoadministrativa de estado da Paraíba definiu como eixo central da amostra os municípios de Pequeno Porte I da 2º Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba, em um total de

⁷ A PNAS (2004) estabelece a divisão dos municípios por porte populacionais: pequeno porte I até 20.000 habitantes; pequeno porte II de 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte de 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte de 100.001 a 900.000 habitantes e metrópoles mais de 900.000 habitantes.

⁸ Além da classificação da PNAS/2004, O SUAS 10 lançado em 2015 apresenta uma nova classificação e subclassificação dos municípios, para além dos cinco grandes portes da PNAS 2004, essa subclassificação será aprofundada no item 2.3 do capítulo 02.

24 municípios, 20 são classificados como de Pequeno Porte I, Com isso, verificou-se a necessidade de realizar um levantamento prévio de modo a redimensionar a amostra a partir da construção a partir dos seguintes critérios:

- ⇒ maior número % de concentração de famílias beneficiárias do PBF;
- ⇒ menor número % de concentração de famílias beneficiárias do PBF;
- ⇒ maior número % de famílias em situação de extrema pobreza;
- ⇒ maior número % de famílias em área rural.

Assim, esses critérios aplicados aos 20 (vinte) municípios, 4 (quatro) foram escolhidos para representar esse universo amostral, quais sejam: Pilões, Serra da Raiz, Pilõezinhos e Araçagi.

Agregou-se ainda à abordagem de representação amostral, critérios que contribuíram para o balizamento do estudo investigativo, considerando que 85,5% dos municípios do Estado da Paraíba são de pequeno porte I e na 2ª Região Geoadministrativa representam 83,3%, o que permitiu à caracterização destes, em relação às similaridades e diferenças das condições de oferta de serviços e benefícios à população usuária, especialmente, às famílias beneficiárias. Esse processo ainda possibilitou à análise dos dados coletados em termos de condições de execução dos serviços públicos de proteção social instalados no território de moradia.

O tratamento de dados assumiu um caráter analítico-crítico, tendo como base a perspectiva dialética, apresentando elementos que demonstram as mudanças e desafios para a efetivação do modelo de proteção social brasileira não contributiva não são fatos que podem ser considerados isoladamente, pelo contrário. Seguindo o que aponta Netto (2011, p. 22) o método marxista de apreensão da realidade concreta busca alcançar a essência do objeto desvelando as aparências de modo a contribuir para ações transformadoras dessa mesma realidade.

Nessa mesma perspectiva Gil (1999, p.31) afirma que “a dialética fornece bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade, já que estabelece

que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente”. Assim, o estudo terá como eixo central a perspectiva da totalidade que supõe que tudo que acontece no meio social de alguma forma tem uma relação entre si.

Segundo a natureza do objeto deste trabalho, realizaremos uma pesquisa bibliográfica e documental, considerando que a pesquisa bibliográfica parte de trabalhos já elaborados, sobretudo, de livros e artigos científicos, e a pesquisa documental é constituída de conteúdos que “não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa” (GIL, 2008, p. 51). Além de se apoiar na análise de dados secundários, disponibilizados em plataformas *on line* de instituições públicas vinculadas ao objeto em estudo. O estudo teve como foco a avaliação de programas que consiste na verificação de resultados e efeitos de um serviço ou programa.

Assim, a autora buscou apresentar os resultados da pesquisa, relacionando-os com a contribuição de vários autores que contribuem com o seu pensamento, bem como os que se contrapõe, analisando-os criticamente, possibilitando novos debates sobre a temática.

Desta feita, a fundamentação teórica apresentou a concepção dos seguintes autores: Yazbek (2010), Silva (2016), Abreu (2016), Conserva (2018), Jacooud (2009), Sposatti (2009; 2018), Santos (2000), Rizzotti (2018), Couto (2018), Behring (2011), Boschetti (2012), Potyara (2016), Pereira (2013), Netto (2011), entre outros.

Essa dissertação está estruturada em três capítulos. O primeiro - **“Concepções Fundantes da Proteção Social Brasileira”**, discorre sobre os marcos históricos iniciais da Proteção Social na sociedade capitalista, trazendo o debate sobre a proteção social para o contexto brasileiro, apresentando a sua evolução desde a década de 1930, passando pela ditadura militar, o processo de redemocratização, até a Constituição Federal de 1988, evidenciando os avanços da Política de Assistência Social e seu reconhecimento enquanto política pública desde a CF/1988 até a atualidade, além de apresentar o debate sobre os programas de transferência de renda e a categoria território enquanto elementos centrais de proteção social, apontando a necessária interlocução entre essas categorias.

O segundo capítulo, **O Programa Bolsa Família e as suas configurações no território brasileiro**, versa sobre o Programa Bolsa Família como a face dos programas de transferência de renda no Brasil, expondo suas configurações históricas e o marco legal, além de apontar a intersetorialidade como fator indispensável na gestão do programa, considerando os serviços e benefícios presentes no território. Ainda no segundo capítulo é apresentada a configuração do Bolsa Família no Estado da Paraíba, caracterizando a área de estudo, além da caracterização do programa na Segunda Região Geoadministrativa do Estado, através dos municípios da amostra.

No terceiro capítulo, **Território em análise: Indicadores socioterritoriais de Proteção Social em municípios de pequeno porte I da Segunda Região Geoadministrativa da Paraíba**. Apresenta os resultados desse estudo dissertativo, analisados a partir das características e indicadores socioterritoriais de proteção social dos municípios da amostra pertencentes a Segunda Região Geoadministrativa da Paraíba, sendo elucidada algumas questões para o debate acadêmico em torno dos determinantes que inferem na presença ou ausência a partir dos indicadores de proteção social vinculados aos territórios de vivência das famílias beneficiárias do PBF representadas nesse estudo.

À guisa da conclusão, apresenta-se a síntese dos principais resultados, expondo considerações e propostas que venham contribuir para o avanço do debate, e de modo especial, para gestão da proteção social de serviços e benefícios do SUAS.

Cabe ainda ressaltar, que o debate aqui suscitado, de modo preliminar, pode e deve buscar ultrapassar os aspectos relacionados ao acesso aos serviços públicos pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no tocante ao cumprimento das condicionalidades estabelecidas no escopo legal do programa, abordando ~~mas~~ **abordará** – principalmente – as conexões entre a oferta e a demanda dos serviços públicos condicionados vinculados ao território de vivência das famílias beneficiárias. Sobretudo, diante dos desafios postos no contexto brasileiro de um governo atual que prega o avanço da lógica neoliberal, com profundos retrocessos no campo dos direitos socioassistenciais, em termos de

financiamento da proteção social não contributiva, com avanço da mercantilização dos serviços e principalmente das transferências monetárias. Em curso os processos de desconstrução denominados por Sposati (2018) – “Descaminhos de proteção social brasileira”.

CAPÍTULO 01. CONCEPÇÕES FUNDANTES DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

Este capítulo objetiva fazer uma síntese reflexiva no campo histórico e conceitual sobre acepções e tendências da **Proteção Social na sociedade capitalista**. Tendo como ponto inicial, o seu surgimento no contexto da Revolução Industrial nos países de capitalismo central da Europa, quando ocorre a agudização das desigualdades sociais, fruto da relação de exploração do capital sobre o trabalho. A complexidade dessa discussão, perpassa necessariamente por contextualizar às Políticas Sociais, em seu caráter contraditório, enquanto políticas compensatórias e, ao mesmo tempo, necessárias ao avanço no processo de afirmação dos direitos sociais ante do conservadorismo, e das políticas neoliberais ocasionando o desmonte ou descaminhos das políticas de proteção social brasileiras.

Nesse percurso histórico emerge intrinsecamente o debate sobre a **proteção social no Brasil**, ao resgatar o contexto da sua evolução no país, desde a década de 1930, passando pela ditadura militar, até o processo de redemocratização, apresentando **Constituição Federal de 1988**, como marco no reconhecimento da Saúde, Previdência Social e Assistência Social como políticas de Seguridade Social, dando um especial destaque aos elementos de caracterização da Política de Assistência Social a partir da CF/1988 até os dias atuais, assim como, evidenciando os **programas de transferência de renda**, como nova expressão da política social no Brasil.

Além disso, apresenta-se a discussão teórica segundo as conexões entre proteção social e território, tendo como eixo norteador o debate sobre o **território** para além do espaço geográfico, considerando sua totalidade e particularidades, enquanto espaço onde se desenvolvem as relações sociais. Assim, apresenta-se uma discussão fundamentada na perspectiva de território que tem sido utilizada na gestão das políticas sociais no Brasil nos últimos anos, quando se percebe a necessidade de reconhecer as especificidades do território para formular, implementar e avaliar as políticas públicas.

Para tanto, buscou-se apresentar a discussão a partir da acepção de Milton Santos, evidenciando a importância da aproximação da categoria de território com a Política de Assistência Social, além da importância de compreender o conceito de território de modo a contribuir na gestão dos serviços, programas e projetos das políticas sociais.

1.1 Proteção Social no contexto internacional: referenciais históricos e conceituais

No contexto de estudo sobre a origem da proteção social, cabe destacar que o seu surgimento ocorre como respostas às desigualdades produzidas nas relações de exploração capital e trabalho, especificamente, no contexto de desenvolvimento da sociedade capitalista burguesa, nos países da Europa Ocidental.

Desse modo, abordaremos a proteção social capitalista partindo do pressuposto que a mesma não é apenas social, mas política e econômica, “isto é, a proteção social gerida pelo Estado burguês e regida por leis e pactos interclassistas, que procuram conciliar interesses antagônicos [...]” (PEREIRA, 2013, p. 637).

Para tanto, partiremos de referenciais históricos e conceituais que apontam que a proteção social se desenvolve a partir do início do processo de industrialização, segundo Behring e Boschetti (2011, p. 51) é nesse processo que se fundam as estratégias de enfrentamento às expressões da questão social com “as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social” enquanto formas de lidar mesmo que de maneira fragmentada com as expressões da questão social⁹.

É na segunda metade do século XIX com o aumento da exploração da força de trabalho pela classe burguesa que detêm os meios de produção, além do

⁹ A questão social se expressa pelo conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo contemporâneo. (YAZBEK, s.d., p. 5)

acréscimo da jornada de trabalho e da exploração da força de trabalho de crianças, mulheres e pessoas idosas, que

“[...] a luta de classes irrompe contundente em todas as suas formas, expondo a questão social: a luta dos trabalhadores com greves e manifestações em torno da jornada de trabalho e também sobre o valor da força de trabalho - o salário [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 54).

Nesse período ocorre a agudização da questão social, tendo em vista que a classe trabalhadora é composta por uma população paupérrima que em sua maioria possuía vínculos rurais, e no processo de industrialização precisou se adaptar ao trabalho nas fábricas.

A partir de então, com as reivindicações da classe trabalhadora por melhorias nas suas condições de vida, trabalho e proteção social, a classe burguesa passa a enfrentar a pressão do proletariado solicitando a repressão por parte do Estado, como também através de concessões em forma de legislações fabris. Corroborando com a afirmativa de Behring e Boschetti (2011, p. 55) que por um lado o Estado passa a penalizar duramente a classe trabalhadora, mas, por outro lado, inicia a regulamentação das relações de produção com as leis fabris.

Desse modo, a partir da organização e luta dos movimentos dos trabalhadores, enquanto classe, os operários passam a ter suas reivindicações assistidas como prioridades políticas. Com isso, passam a ser identificadas a necessidade de intervenção do poder público nas desigualdades sociais. Sendo assim o Estado

“[...] envolve-se progressivamente, numa abordagem pública da questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais como legislações laborais, e outros esquemas de proteção social. Estes mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal.” (YAZBEK, sd, p. 5-6)

No período que compreende a segunda metade do século XIX, às primeiras décadas do século XX o liberalismo se torna predominante, tendo como

característica fundamental o mercado enquanto regulador das relações sociais, a partir da ausência da intervenção do Estado. Para os defensores do liberalismo, o Estado não deveria se ater às necessidades sociais e nem deveria interferir nas relações de trabalho, Behring e Boschetti (2011, p. 61) apresentam alguns elementos do liberalismo que consideram essenciais para entender a ausência das intervenções do Estado através das políticas sociais, como o *predomínio do individualismo, o bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo, predomínio da liberdade e da competitividade, naturalização da miséria, predomínio da lei da necessidade, manutenção de um Estado mínimo, as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício*, devendo ser apenas um *paliativo*.

Nessa linha argumentativa, entende-se que a supremacia do liberalismo no Estado capitalista resultou em respostas incipientes as demandas da classe trabalhadora postas ao Estado no final do século XIX, proporcionando melhorias irrisórias nas condições de vida da classe operária.

Contudo, a classe trabalhadora através da sua mobilização foi primordial para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX, com reivindicações “[...] pautadas na luta pela emancipação humana, na socialização de riquezas e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas [...]” (BARBALET, 1989 Apud BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63-64).

Mesmo não conseguindo eliminar o capitalismo e instaurar uma nova ordem social as mobilizações da classe trabalhadora foram essenciais na ampliação dos direitos sociais, transformando o papel do Estado na mudança do século XIX para o século XX.

Como apontam os pensamentos de Yazbek (2016, p. 32) “[...] as abordagens estatais da questão social se estruturam a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação”. Nesse sentido, entende-se que as políticas sociais possuem natureza contraditória, pois são fundadas em uma sociedade desigual, onde ao passo que as políticas sociais possuem sua gênese nas lutas do proletariado, tais políticas

configuram como respostas às necessidades da classe trabalhadora, servindo como mecanismo de controle da classe explorada.

No período que compreende as três primeiras décadas do século XX, surgem nos países de capitalismo avançado as perspectivas Keynesianas e social democratas, nessa concepção defendida por John Maynard Keynes, em oposição às ideias liberais, o Estado passa a intervir nas relações econômicas e sociais.

Após a primeira crise capitalista entre 1929 e 1932, e também as consequências da Segunda Guerra Mundial se torna indispensável à intervenção estatal para enfrentar tais consequências, configurando-se como marco essencial a proteção social nos países industrializados da Europa Ocidental. Por conseguinte, mesmo que “[...] o período entre as duas grandes guerras mundiais não tenha registrado forte expansão das políticas sociais, ele é reconhecido como momento de ampliação das instituições e práticas estatais intervencionistas.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 91)

Isto posto, é no final do segundo pós-guerra, a partir da conjuntura de grandes transformações ocorridas nos países capitalistas que pela

“[...] primeira vez na história da proteção social praticada em sociedades de classe, o Estado capitalista assumiu uma configuração que contrariava os partidários do *laissez faire*, até então hegemônica: *revelou-se uma instituição que, sem renegar o capitalismo, objetivava formalmente zelar pelo bem-estar humano, seja garantindo direitos sociais, seja implementando políticas sociais abrangentes, como saúde, educação, emprego, moradia.*” (PEREIRA, 2016, p. 76, grifos da autora)

Nesse sentido, a partir da perspectiva Keynesiana o Estado de Bem Estar Social (Welfare State) busca conciliar a melhoria na qualidade de vida da população com a economia de mercado, conforme afirma Boschetti (2012, p. 757) os sistemas de proteção social se desenvolveram “estruturados sobre os pilares da regulação do mercado pelo Estado, assentados na garantia de oferta e demanda efetiva, sendo as políticas sociais uma importante estratégia de manutenção do pleno emprego e ampliação do consumo.”

Assim, o período de consolidação e expansão do Welfare State fica conhecido como “a Era de Ouro” quando

“[...] os problemas que perseguiram o capitalismo em sua era da catástrofe pareceram dissolver-se e desaparecer. O terrível e inevitável ciclo de prosperidade e depressão, tão fatal entre as guerras tornou-se uma sucessão de brandas flutuações graças a - era o que pensavam os economistas keynesianos que agora assessoravam os governos - sua inteligente administração macroeconômica.” (HOBSBAWM, 1995, p. 262)

É perceptível que a articulação entre políticas sociais e políticas econômicas, bem como, a universalização dos sistemas de proteção social capitalistas, contribuíram para a melhoria da qualidade de vida e da redução das desigualdades sociais, contudo, não possibilitaram a desmercantilização das relações sociais que permanecem ligadas às relações capitalistas fundadas na apropriação privadas dos resultados dos meios de produção. (BOSCHETTI, 2012, p.758)

Cabe destacar que o Welfare State apresentou características diversas, considerando a particularidade de cada país. Para Esping Anderson (1991), o Estado de Bem- Estar Social abrange três modelos essenciais de proteção social, sendo: o modelo liberal - nesse modelo o Estado só interfere quando o indivíduo não tem como ter acesso a bens e serviços pelo seu próprio esforço, da sua família, do mercado ou de ações comunitárias; modelo conservador - no qual o papel Estado é caracterizado apenas para complementar, onde o indivíduo acessa aos benefícios sociais contribuindo. E por fim, o modelo social-democrata - onde predominam os princípios da universalidade de acesso aos benefícios, quando o Estado se torna provedor das políticas sociais, contribuindo para o processo de desmercantilização da força de trabalho.

Nessa linha argumentativa, onde destacamos que as particularidades de cada país conferiram características ao desenvolvimento dos seus sistemas de proteção social, apontamos aqui o Sistema de Seguro Bismarckiano e o Plano Beveridge (1942), ambos são os pilares para os sistemas de proteção social nos países europeus.

O Plano Beveridge surgiu na Inglaterra, tendo como fundamento

a noção de Seguridade Social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências. (YAZBEK, s.d, p. 5)

O pensamento beveridgiano serviu de base não só para o sistema de proteção social britânico, mas de também dos chamados países escandinavos, Suécia, Dinamarca, Noruega e Finlândia, tendo como objetivo a garantia igualitária de direitos e serviços públicos para todos, Boschetti (2012, p. 760) afirma que “esse conjunto de países era consensualmente citado como a mais exitosa experiência capitalista de instituição de um sistema de proteção social universal público, financiado por impostos progressivos...”.

Já o modelo Bismarckiano tem origem na Alemanha no final do século XXI, especificamente em 1883, tendo como principal característica a perspectiva do seguro social, ou seja, o acesso ao seguro é condicionado à contribuição, os benefícios cobrem principalmente os trabalhadores, esse modelo serviu de base para muitos modelos de benefícios da seguridade social, sobretudo, os benefícios previdenciários.

Além disso, o modelo Bismarckiano de seguros sociais foi adotado nos sistemas de proteção social dos países do Centro/Sul da Europa Ocidental (França, Alemanha, Áustria, Países Baixos, Itália, Portugal, Grécia e Espanha), atribuindo-lhes “um tipo de direito social fortemente (mas não exclusivamente), estruturado em torno da organização do trabalho e por regimes profissionais, o que atribui a esses sistemas uma forte fragmentação.” (BOSCHETTI, 2012, p. 760)

Nesse sentido, cabe explorar que os sistemas de proteção social foram construídos tendo “como pressuposto um acordo entre capital e trabalho e como condição o estabelecimento do pleno emprego e forte arrecadação financeira” Boschetti (2012, p. 764), representando historicamente o que (SILVA;YAZBEK;GIOVANNI, 2008, p.16) apontam como “consenso político, de sucessivas e intermináveis pactuações que, considerando as diferenças no interior das sociedades...”.

No início da década de 1970 com a crise econômica, o Estado de Bem-Estar Social com sua concepção universalista passa a ter sua praticabilidade questionada, sobretudo, no âmbito da economia, tendo em vista que os padrões do Welfare State passam por mudanças no que se refere a articulação entre trabalho, direitos e proteção social, com a eclosão da política conservadora do neoliberalismo, Yazbek (s.d., p. 9) aponta que são “[...] mudanças que se explicam nos marcos de reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, que altera as relações de trabalho, produz o desemprego e a eliminação de postos de trabalho.”

A partir de então, os defensores da perspectiva keynesiana e os neoliberais passam a se confrontar na busca por respostas para os problemas econômicos,

Era uma guerra de ideologias incompatíveis. Os dois lados apresentavam argumentos econômico. Os keynesianos afirmavam que altos salários, pleno emprego e o Estado de Bem-estar haviam criado a demanda de consumo que alimentara a expansão, e que bombear mais demanda na economia era a melhor maneira de lidar com depressões econômicas. Os neoliberais afirmavam que a economia e a política da Era de Ouro impediam o controle da inflação e o corte de custos tanto no governo como nas empresas privadas, assim permitindo que os lucros, verdadeiro motor do crescimento econômico numa economia capitalista, aumentassem. (HOBSBAWM, 1995, p. 399)

Nessa concepção, Boschetti (2012, p. 764) afirma que as medidas adotadas como respostas à crise, acabam penalizando a classe trabalhadora, através da “redução dos direitos, da incitação às atividades e trabalhos sem direitos, do aumento do desemprego, da ampliação das contribuições sociais trabalhistas e dos impostos indiretos, de natureza regressiva.”

Importa, contudo, observar que o pensamento neoliberal propiciou transformações significativas no tocante às características dos sistemas de proteção social, a partir da mercantilização dos direitos sociais, como também modificou a ação do Estado no âmbito das políticas sociais, apresentando-as com viés de focalização e seletividade, diferente do padrão de universalidade utilizado antes da crise do Welfare State e do recrudescimento do pensamento liberal.

Yazbek (2010, p. 07) aponta que as modificações ocasionadas pela recrudescimento do pensamento liberal, atreladas às mudanças demográficas e aumento dos fluxos migratórios, contribuíram para o que a autora nomeia como “reversão política conservadora apoiada no ideário neoliberal e a erosão das bases dos sistemas de proteção social”, alterando, sobretudo, as experiências contemporâneas de proteção social, no tocante ao enfrentamento de novas manifestações e expressões da questão social nos países capitalistas.

Isto posto, com a expansão do pensamento neoliberal

ressurgem processos de remercantilização de direitos sociais, desenvolve-se o Terceiro Setor e fortalece-se a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem estar. Assim o Estado passa à defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. Ressurgem argumentos de ordem moral contrapondo-se aos sistemas de “excessiva” proteção social, que gerariam dependência e não resolveríamos problemas dos “inadaptados” à vida social. (YAZBEK, 2010, p. 08)

Proporcionando o surgimento de um sistema misto de Proteção Social, tendo como característica a relação entre o público e o privado, ressurgindo as práticas filantrópicas e de caridade.

Em relação às décadas de 1980 e 1990 segundo a afirmação de Palier (2008 e 2010a Apud Boschetti, 2012, p.779) na década de 1980 “prevaleceu aumento das contribuições sociais de trabalhadores e empregadores e aumento no montante das prestações sociais, com o objetivo de estimular o consumo, ainda sob uma perspectiva keynesiana”. Em relação aos anos 1990

já sob o impacto da crise do início desse período e das exigências impostas pela instituição do Mercado Comum Europeu (após assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992), as políticas governamentais mudaram de rumo e passam a estabelecer reformas setoriais voltadas para a redução (o autor utiliza o termo *retrenchment*) das despesas sociais, sem, contudo, alterar a lógica do sistema, ou seja, sem abandonar a lógica de seguros bismarckiana. (IBIDEM, 2012, p. 779)

Contudo, as reformas não foram suficientes para minimizar os efeitos da crise e retomar o crescimento, transformando os sistemas de proteção social no responsável que impede a superação da crise (BOSCHETTI, 2012).

Assim, nos anos 2000 as contrarreformas realizadas nos países Europeus não são consideradas suficientes, com a consequente redução de direitos, através de artifícios “que reforçam a acumulação do capital.” Desse modo, na contemporaneidade os países da Europa lidam com as transformações estruturais em seus sistemas protetivos, porém, enfrentam resistência dos movimentos dos trabalhadores, que lutam contra a corrosão dos sistemas de proteção social.

1.2. A Proteção Social no Brasil e a Política Nacional de Assistência Social

Historicamente as políticas de proteção social no Brasil e em praticamente todos os países da América Latina, possuem particularidades distintas do que aconteceu nos países europeus, o enfrentamento às desigualdades sociais ocorreu tardiamente.

A proteção social no Brasil é enraizada no processo de colonização e escravidão, que acabam responsabilizando os trabalhadores por sua subsistência. Segundo Yazbek (2016, p. 41) “o Estado brasileiro, como outros na América Latina, se construiu como um importante aliado da burguesia, atendendo à lógica de expansão do capitalismo nos países da periferia”. Com isso, se fortaleceram as ações sociais ligadas às instituições religiosas com viés de filantropia e caridade.

Em 1923 a Lei Eloy Chaves com as Caixas de Aposentadoria e Pensões torna-se um marco no que se refere à primeira legislação que trata da proteção social pública no país. Na década de 1930 o Estado passa a intervir no âmbito da proteção social, anteriormente todas as iniciativas de intervenção na questão social partiam da Igreja Católica, o Estado praticamente não intervinha.

É nesse período que o processo de industrialização e urbanização do Brasil é intensificado, assim, a questão social se expressa no pensamento dominante como legítima, expressando “formação e desenvolvimento da classe operária e de

seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado” (IAMAMOTO e CARVALHO, 1995, p.77).

A partir de então, o Estado percebe a necessidade de elaborar respostas aos problemas sociais, esse reconhecimento tem marco na Constituição Federal de 1934, como a primeira constituição brasileira com um capítulo dedicado ao campo social e econômico.

Segundo Draibe (1990) Apud Behring e Boschetti (2011, p. 106) o período que compreende de 1930 a 1943 ocorre a introdução da política social no Brasil. É nessa época, precisamente em 1943 que é editada a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) marcada por características corporativistas e fragmentadas.

Em 1942 no contexto da Segunda Guerra Mundial o governo brasileiro cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo inicial de assistir às famílias da Força Expedicionária Brasileira. Após a Guerra, a LBA passa a realizar ações voltadas à maternidade e à infância, realizando parcerias com instituições sociais com características filantrópicas e prestando auxílios paliativos e emergenciais ao segmento mais pobre da sociedade (YAZBEK, s.d. p. 11).

Com a saída de Getúlio Vargas do poder, em 1945, se inicia um novo período no Brasil “[...] 1946-1964 foi marcado por uma forte disputa de projetos e pela intensificação da luta de classes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 109). Assim, a fragilidade que marca esse período reflete na expansão lenta dos direitos sociais.

A partir de 1964 no marco do Golpe Militar, instaura-se no país uma ditadura que duram 20 anos, iniciando no país a modernização conservadora. De acordo com Faleiros (2000) Apud Behring e Boschetti (2011, p. 136) é na conjuntura “[...] de perda de liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais.” A questão social nesse contexto é enfrentada a partir da repressão e assistência.

Nessa linha argumentativa é importante destacar que as políticas sociais implementadas desde a década de 1930 até o processo de redemocratização do Brasil, na década de 1988, tinham como principal objetivo manter o controle das

forças de trabalho, evitando a luta de classes, sempre caracterizada pela focalização e seletividade.

O fim da década de 1970 e o início dos anos 1980 apontam para o desgaste do regime militar, esse período é marcado pelo aprofundamento da crise econômica e social, tornando a década de 1980 conhecida como a década perdida no que se refere a economia. Dessa forma, as reivindicações por democracia emergem, consistindo “realmente num instrumento para o resgate das desigualdades sociais brasileiras” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 120), atrelada a luta pela retomada do Estado democrático de Direito, eclodem os movimentos sociais possibilitando que a transição democrática fosse pautada “pela reconstrução de direitos e liberdade democrática e também recolocou a questão social na agenda pública brasileira”. (IBIDEM, 2018)

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988 a Assistência Social, a Saúde e a Previdência Social passam a ser reconhecidas como tripé da Seguridade Social brasileira e como políticas públicas, proporcionando uma “verdadeira transformação quanto ao status das políticas sociais” (SPOSATI, 2009, p. 19), principalmente no que se referem às situações de funcionamento anteriores.

Segundo Rizzotti e Couto (2018, p.122) o texto constitucional refletiu uma conquista da participação no período pré-constituente, em função da necessidade de superar, nesse momento de novas lutas e conquistas, a concepção de meritocracia e a ideia de favor construídas desde a legislação trabalhista de 1930, na garantia dos direitos sociais.

Nesse sentido, cabe destacarmos aqui que o reconhecimento da Assistência Social enquanto política pública foi um avanço, tendo em vista que até então as intervenções nas desigualdades sociais eram reguladas na filantropia e na caridade, pautadas no princípio da subsidiariedade, Sposati (2009, p. 14) “pelo qual a ação da família e da sociedade antecede a do Estado”, ou seja, o Estado seria o último a agir e não o primeiro. Além disso, a Constituição Federal de 1988 ao

“[...] afiançar os direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda dos entes públicos um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual.” (SPOSATI, 2009, p. 13)

Contudo, apenas em 1993¹⁰ com a edição da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), os artigos da carta constitucional que se reportavam a defesa dos direitos sociais são materializados, a LOAS apresenta a Política de Assistência Social como política de seguridade social não-contributiva, direito de todo cidadão e dever do Estado, diferenciando-a do assistencialismo.

O primeiro artigo da LOAS (1993) evidencia a responsabilidade do Estado no que se refere a intervenção nas desigualdades sociais, apontando que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade para garantir o atendimento às necessidades básicas.”.

Na década de 1990 ocorre no Brasil como Yazbek (s.d., p. 12) defende,

“[...] a erosão do sistema público de proteção social, caracterizada por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, seu reordenamento, e pela crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora.”

Nesse mesmo sentido argumentativo a autora defende que “[...] se de um lado o Estado brasileiro aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional [...]” (YAZBEK, S.D., p.13), o neoliberalismo, refletindo no campo da Seguridade Social brasileira em profundas contradições, tendo em vista que seu desenvolvimento ainda era incipiente.

Essa perspectiva segue os princípios do Consenso de Washington. Segundo Soares (2010, p.140) o Consenso de Washington se tornou o expoente da corrente liberal, orientando os países signatários a realizarem reformas institucionais, a reduzirem os gastos com políticas sociais, privatização de empresas públicas e desregulação do mercado, visando maior eficiência da economia.

¹⁰ É importante destacarmos que as legislações complementares a Constituição Federal foram aprovadas de forma fracionadas em diferentes períodos, a Lei Orgânica da Saúde (LOS) em 1990, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990.

Nesse período ocorre o crescimento no terceiro setor no trato das desigualdades sociais, envolvendo a família, organizações sociais e a sociedade em geral, conciliando as ações tímidas do Estado no tocante a proteção social as alternativas privadas.

Com isso, apenas a partir dos anos 2000, precisamente, a partir de 2003 com o início dos Governos progressistas do Partido dos Trabalhadores (PT), que as Políticas de Proteção Social sofrem grandes transformações, destacando-se aqui a Política de Assistência Social, com aprovação em 2004 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A PNAS tem sua gestão através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o SUAS segundo Sposati (2005) não é um programa e sim um novo modo de organização da assistência social enquanto política pública, a partir da pactuação entre os três entes federados dos serviços, programas e benefícios da política, instituindo para a União, Estados e Municípios, distintos papéis no tocante à implantação e operacionalização da política de assistência social.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) estabelece e a Norma Operacional Básica – SUAS (2012) reafirma que a proteção social deve afiançar as seguintes seguranças: segurança de acolhida; renda; convívio; autonomia; apoio e auxílio.

Silva (2015, p. 53) aponta que essas seguranças se relacionam com a provisão das necessidades humanas que devem ser asseguradas através dos serviços de proteção, ou seja, a garantia de acesso aos direitos sociais de cidadania sob responsabilidade do Estado.

É importante destacar que a política de assistência social - mesmo com seu caráter contraditório, estabelece uma ampla rede de proteção para os segmentos sociais mais vulneráveis, Silva (2010, p. 103, 104) apresenta a concepção de duas grandes pesquisadoras da área, Ozanira Silva e Silva e Maria Carmelita Yazbek, afirmando que há

“[...] em ambas, o claro reconhecimento de que a atual política é funcional à gestão da pobreza, embora a ênfase esteja na necessidade – ainda que contraditória – de defendê-la criticamente, como uma conquista, como um legado a ser preservado com observações e ponderações críticas.

Tanto Ozanira quanto Yazbek ressaltam, nessa contradição, a necessidade dessa política para a sobrevivência física e a reprodução de certas carências humanas [...]”.

Portanto, corrobora-se que a Assistência Social, enquanto política pública de proteção social, nas últimas décadas contribuiu efetivamente na melhoria da qualidade de vida da população brasileira, proporcionando o acesso a programas, serviços e benefícios de forma direta, através da perspectiva de cidadania e direito, ultrapassando o sentido de benemerência e caridade que a assistência social possuía antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, mesmo que esses avanços tenham ocorrido de maneira lenta e ainda que sejam tecidas críticas necessárias à sua melhoria.

Nesse ínterim, institutos de pesquisas e estudos evidenciam que a sociedade brasileira passava por profundas transformações, fruto dos programas governamentais ligados a proteção social da população em situação de vulnerabilidade social, “programas de transferência de renda, inclusão social e erradicação da pobreza, à política econômica de emprego e de elevação do salário mínimo, à recuperação de parte dos direitos sociais das classes populares (sobretudo, relativos à alimentação, saúde, educação e moradia)”. (CHAUI, 2016, p. 15).

Porém, a partir de 2011 com o prolongamento da crise internacional iniciada em 2008, o crescimento econômico brasileiro entra em decadência, tendo como causa também as medidas políticas internas. É nesse contexto que no início de 2013

O capital internacional e a fração da burguesia a ele integrada iniciaram uma ofensiva política contra o governo Dilma. Devemos denominá-la uma ofensiva restauradora, porque seu objetivo era restaurar a hegemonia do neoliberalismo puro e duro. (BOITO JR., 2016, p. 28)

A partir de então o Brasil mergulha em uma crise política e moral sem precedentes, tendo como grande marca o impeachment da Presidenta Dilma em 2016 culminando com a chegada do até então vice-presidente, Michel Temer, ao poder. Com o Golpe de 2016 e consequentemente a ascensão de Michel Temer ao poder, passamos a assistir desde então, o desmonte dos direitos sociais conquistados e garantidos pela Constituição Federal de 1988, a partir de uma perspectiva neoliberal contrária a proteção social e as políticas sociais universais adotadas pelos governos petistas.

As primeiras medidas do Governo Temer já apontavam qual seria a direção adotada durante o seu governo, agora o Estado deixa de ser protagonista, compartilhando suas responsabilidades com o mercado. A perda de direitos, a focalização e a seletividade são características presentes na instauração de um Estado mínimo, fragilizando as políticas públicas de proteção social, a proposta de Reforma da Previdência que eleva a idade mínima para a aposentadoria, a Reforma Trabalhista já aprovada e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 55 que limita os gastos públicos com saúde, educação e assistência social durante os próximos vinte anos, redução do orçamento para a assistência social, e do orçamento destinado ao PBF, são exemplos disso, contribuindo para o aprofundamento das disparidades oriundas da crise econômica.

A partir das medidas adotadas pelo Governo Temer, Rizzotti e Couto (2018, p. 128) apontam algumas tendências que contribuirão para a mudança da função do Estado retirando as políticas sociais e o sistema protetivo da prioridade, diminuindo os investimentos nas políticas sociais, essas tendências possuem as seguintes características:

a ênfase na modernização administrativa; a associação com a sociedade civil para dividir responsabilidades; e a despolitização das relações, o que abre um flanco para o retorno do clientelismo, superando os avanços republicanos também nas relações entre os entes federados. (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 128)

Coerente a este raciocínio, é perceptível que essas tendências vêm se estabelecendo, sobretudo, com as Eleições de 2018 que possibilitou a emergência

de Jair Messias Bolsonaro ao poder, Governo de Direita, ultra - conservador, com direção neoliberal. Nos primeiros meses do Governo Bolsonaro, a Seguridade Social brasileira enfrentou sérias ameaças, que tende a atingir, principalmente, a classe trabalhadora, um exemplo disso, foi a Reforma da Previdência, denominada pela Equipe de Governo de “Nova Previdência”, a “Nova Previdência” ataca duramente os direitos dos trabalhadores, retardando a aposentadoria (com isso encurta o tempo de usufrutos dos benefícios), aumentando o tempo de contribuição, além da redução dos valores dos benefícios, além do contingenciamento do orçamento da Educação ocorrido em 2019, prejudicando a continuidade e qualidade do ensino público.

Destarte, Silva (2019, p. 228) que

“o alongamento do tempo de contribuição permite a ampliação do exército industrial de reserva, pressionando os salários para baixo e, desse modo, proporciona o aumento da exploração do trabalhador para garantir a lucratividade do capitalismo dependente brasileiro.”

Sendo assim, cabe frisar que é necessário defender a seguridade social brasileira como fruto de luta e conquistas, tendo em vista os ataques e desmontes que a seguridade social vem enfrentando na atualidade, objetivando colocar as políticas de proteção social brasileiras em segundo plano, retrocedendo ao período anterior a Constituição Federal de 1988, provocando assim, a erosão do sistema protetivo brasileiro.

1.3. Conexões entre Proteção Social, Transferência de Renda e Território

Como já sinalizado no início deste capítulo, apresentamos o conceito de Proteção Social ao partir da premissa que a mesma surge no início do processo de industrialização como resposta às reivindicações da classe operária pela melhoria nas suas condições de vida, trabalho e proteção social.

Sendo assim, Yazbek (2018, p. 38) defende que nesse período as lutas dos trabalhadores e suas famílias emergem a esfera pública, desse modo, às suas reivindicações são colocadas na agenda política, tornando perceptível que a sua pobreza era consequência da estruturação da emergente sociedade capitalista.

Partindo dessa mesma concepção Jaccoud e Rizzotti (s.d., p.01) conceitua proteção social como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco e de privações sociais, assim como ofertar patamares básicos de bem estar e de oportunidades”, para as autoras quando essas iniciativas são vinculadas a um sistema de obrigações jurídicas, propiciam o surgimento dos direitos sociais. Seguindo essa lógica, os sistemas de proteção social, enquanto responsabilidade do Estado, possibilitam que os cidadãos acessem serviços e benefícios segundo as suas necessidades na perspectiva de direitos.

Nesta direção, vamos nos ater a realidade brasileira, reafirmando que o desenvolvimento do sistema de proteção social do Brasil apresenta características particulares, considerando que a formação social brasileira é marcada pelo patrimonialismo, clientelismo e autoritarismo, refletindo diretamente no enfrentamento a pobreza e as desigualdades sociais,

“[...] a pobreza, as necessidades básicas e o desenvolvimento humano foram temas que tardaram a mobilizar o debate público e a pautar as ações organizadas no âmbito da proteção social. Ao contrário, a pobreza foi largamente compreendida como sinal de atraso e como tributo do passado.” (RIZZOTTI; JACCOUD, s.d., p. 03)

Segundo as autoras apenas no final da década de 1990 a pobreza passou a ocupar espaço na agenda das políticas públicas brasileiras, a partir do que elas apontam como a promoção de uma “nova geração de programas que ampliam o escopo da proteção social” (IBIDEM, p. 02).

Contudo, é necessário compreender que as políticas sociais não são o único mecanismo de enfrentamento a pobreza, para tanto, precisamos abordar a pobreza a partir de uma análise totalizante e estrutural, compreendendo-a como uma das

expressões da questão social, enquanto categoria multidimensional, logo, política, econômica e social (SILVA, 2016, p. 40).

Nessa lógica, Jaccoud (2009, p. 71) defende que a pobreza se constitui “mais do que um problema individual ou de um patamar mínimo de renda”, necessitando para o seu

enfrentamento, complexo e multidimensional, necessita mobilizar não apenas os benefícios sociais de manutenção de renda, sejam eles de natureza contributiva ou não contributiva. A eles devem se articular políticas sociais que ofertam serviços, equalizam oportunidades, garantem o acesso a padrões mínimos de bem-estar e mobilizem e ampliem as capacidades. (IBIDEM, 2009, p. 71)

Nessa concepção, no Brasil, atrelados a agenda de erradicação da pobreza se ampliam os programas de transferência de renda. Segundo Soares (2010, p. 153), na década de 1990 surgem no âmbito municipal às primeiras experiências brasileiras de programas compensatórios de renda, a partir das “recomendações de organismos internacionais para implementação de redes mínimas de proteção social e o processo de descentralização de gestão de políticas sociais para os municípios”.

Contudo, os primeiros registros sobre o debate da transferência de renda no Brasil datam de 1975 a partir de um artigo intitulado “Redistribuição de renda” na revista Brasileira de Economia, tendo como autor Antônio Maria da Silveira, o autor considerava que

uma gradativa e efetiva extinção da pobreza exigia uma intervenção governamental, sugerindo uma proposta fundamentada no Imposto de Renda Negativo, proposta de autoria de Friedman (1962). Tomava por base um nível de subsistência e sugeria uma transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo para isenção de imposto e a renda auferida pelo pobre. (SILVA; LIMA, 2016, p. 27)

Entretanto, a primeira proposta efetiva para a transferência de renda foi o Programa de Garantia de Renda Mínima, em 1991 de autoria do Senador Eduardo

Suplicy, proposta essa que foi aprovada no Senado em 16 de dezembro de 1991, porém, nunca foi aprovada na Câmara dos Deputados. (SILVA; LIMA, 2016, p. 27)

E, apenas em 1997 ocorre à aprovação pelo Congresso da Lei que possibilita que o Governo Federal realize convênios com todos os municípios para a implementação dos programas de transferência de renda, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, ocorre o que Soares (2010, p. 149) destaca como

movimento importante desencadeado a partir da Constituinte de 1988, que ganhou força ao longo da década de 90 e centralidade nas políticas sociais atuais: a delegação por parte do governo federal aos estados e municípios da responsabilidade pela condução das políticas sociais.

Essa medida proporciona a institucionalização do Programa Bolsa Escola, que posteriormente será incorporado ao Programa Bolsa Família.

No início dos anos 2000 no campo da Política Social brasileira eclode um marco que configura como umas das principais expressões da política social, os Programas de Transferência de Renda, esses programas se expandem rapidamente e na particularidade brasileira conforme Silva e Lima (2016, p. 32) passam “[...] a configurar o que foi denominado de rede nacional de *proteção social*.” (Grifo das autoras).

O Programa Bolsa Família - PBF foi criado em 2003 no Governo Lula, como parte do Fome Zero, inicialmente foi implementado o Programa Cartão Alimentação, e depois como fruto da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal, foi criado o PBF. O Programa Bolsa Família será objeto de estudo e reflexão no próximo capítulo.

Porém, cabe explorar que ao assumir o poder em 2003, Lula sabe os graves problemas sociais da sociedade brasileira, com isso cria o Programa Fome Zero com o objetivo de combater a fome tendo suas ações desenvolvidas a partir de quatro eixos articuladores:

A ampliação do Acesso aos Alimentos, Fortalecimento da Agricultura Familiar, Promoção de Processos de Inserção Produtiva e Articulação, Mobilização e Controle Social. Este desenho tem somente um efeito organizativo. Todos os programas se integram na mesma estratégia e nenhum isolado conseguiria sozinho atingir a meta de zerar a fome. (ARANHA, 2010, p.81)

A partir disso, pode-se aferir que o Programa Fome Zero busca primordialmente a garantia de Segurança Alimentar a todo cidadão, através da articulação de políticas estruturantes, como saúde, educação e trabalho, e, políticas específicas, relacionadas ao combate à desnutrição infantil, ampliação da merenda escolar, entre outras ações emergenciais.

Com a implantação do Programa Fome Zero e a reestruturação dos programas de transferência de renda, através da criação do Programa Bolsa Família, o Governo Lula contribui para a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS que em dez anos da LOAS foi muito discutido, porém não foi efetivado conforme Abreu (2016, p. 154).

Para a autora, nesse processo de reordenamento institucional se destaca a IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003, como precedente que colocou a assistência social em uma nova agenda política, adotando uma concepção de gestão descentralizada e participativa, deliberando para a implantação do SUAS. Contribuindo para a formulação e aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004. (IBIDEM, 2016, p.154)

O SUAS organiza alguns elementos indispensáveis para a execução da política de assistência social, reforçando o sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, garantindo a gestão da assistência social no campo da proteção social brasileira (PNAS, 2004). Apresentando como eixos centrais a matricialidade sociofamiliar, a descentralização político-administrativo e territorialização, o controle social, o financiamento, o monitoramento e a avaliação.

Neste estudo vamos nos limitar a analisar o eixo territorialização, partindo da afirmação de Pereira (2009, Apud Abreu, 2016, p. 161) que a dimensão territorial é contemplada pela Política de Assistência Social desde a LOAS. Contudo, não é apresentada uma abordagem conceitual da categoria território, “é destacado como

delimitação geográfico-espacial e jurídica que define o conjunto de atribuições e níveis de abrangências territoriais para a organização da política e seus entes federados.” (ABREU, 2016, p.161)

Assim, entendemos a necessidade de apresentar o conceito de território considerando que a discussão sobre a categoria território é ampliada com a Política Nacional de Assistência Social (2004), principalmente, no bojo da implementação do SUAS, “em que a dimensão territorial ganha destaque na direção da consolidação de uma cobertura mais ampla da assistência social como estratégia no campo da ‘proteção social’”. (ABREU, 2016, p. 162).

A nossa análise sobre a categoria território terá como base, principalmente, as acepções de Milton Santos, grande referência nacional e internacional sobre a temática.

De acordo com Santos (2000, p. 22), o território em si, não é um conceito “[...] ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir de seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam.”

Desse modo, compreende-se a partir dessa afirmação de Santos que o território é produto também do modo que o mesmo é utilizado, articulando o território à realidade social, para o autor o território

[...] não é apenas o resultado da superposição de um conjunto de sistemas naturais e um conjunto de sistemas de coisas criadas pelo homem. O território é o chão e mais a população, isto é, uma identidade, o fato e o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é a base do trabalho, da residência, das trocas materiais e espirituais e da vida, sobre os quais ele influi. Quando se fala em território deve-se, pois, de logo, entender que se está falando em território usado, utilizado por uma dada população. (SANTOS, 2006, p.47).

Assim, afere-se que é necessário superar os pressupostos de que território é apenas o espaço geográfico, levando em conta as suas subjetividades e partindo do reconhecimento que o território é determinado pelas relações econômicas, políticas e sociais.

No Brasil na atualidade, temos uma autora que é grande referência na discussão de território articulado a gestão de políticas sociais, Dirce Koga, a autora afirma que o debate de território perpassa pelo exercício da cidadania, segundo ela

o território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade destes mesmos serviços apresenta-se desiguais. (KOGA, 2011, p. 33).

Portanto, a autora apresenta que é a partir das relações cotidianas que cada território é formado com características subjetivas, apresentando limites e potencialidades, sendo possível identificar as qualidades e falhas dos serviços ofertados no território.

Sob essa concepção, considerar a categoria território é essencial no campo da implementação, execução e avaliação das políticas sociais, a abordagem territorial se torna uma estratégia primordial se for considerado o território para além do espaço geográfico, levando-se em conta as suas complexidades.

Segundo essa ótica, o território enquanto categoria de análise foi apropriada pela Política de Assistência Social, a partir do desdobramento de vários outros conceitos, como territorialidade, territorialização e lugar social.

Nessa perspectiva, a Política Nacional de Assistência Social (2004) ao tratar sobre territorialização apresenta a citação de Dirce Koga afirmando que

os direcionamentos das políticas públicas estão intrinsecamente vinculados à própria qualidade de vida dos cidadãos. É no embate relacional da política pública entre governo e sociedade que se dará a ratificação ou o combate ao processo de exclusão social em curso. Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive neste território (...). A perspectiva de totalidade, de integração entre os setores para uma efetiva ação pública... vontade política de fazer valer a diversidade e a interrelação das políticas locais” (KOGA, 2003, p. 25 Apud CNAS, 2004, p. 44)

Com isso, a PNAS aponta um novo curso para as políticas sociais, que eram arraigadas pela fragmentação e seletividade, principalmente a Política de Assistência Social.

Neste sentido, entende-se também que a categoria território precisa ser reconhecida para além do “chão das políticas sociais” (MDS, 2013), que segundo Abreu (2016, p. 292) limita o debate a imediatividade e fragmentação, mas é preciso ser “considerada a totalidade histórica como unidade dialética e contraditória da sociedade” apontando o território “como chão da vida social em movimento”. (ABREU, 2016, p. 294).

Desse modo, torna-se perceptível que a inserção do território enquanto categoria de análise no campo das políticas de proteção social, principalmente, da Política de Assistência Social, contribuiu significativamente no processo de análise das fragilidades e potencialidades, dos símbolos e signos do “lugar”.

02. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: CONFIGURAÇÕES NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

Este capítulo apresenta os **aspectos históricos e legais** de criação do **Bolsa Família**, como consequência da unificação dos programas de transferência de renda em expansão no Brasil no início dos anos 2000. Considerando as diretrizes e objetivos que regem o programa, necessários para a sua institucionalização e consolidação, bem como, a imposição de contrapartidas às famílias beneficiárias, enquanto condição para receber o benefício, as **condicionalidades**.

O PBF, ao longo de mais uma década de existência, constitui-se historicamente como principal política pública de combate à pobreza, estando no centro do debate da proteção social no Brasil.

Nesta perspectiva, discutiremos a categoria **intersectorialidade**, enquanto condição *sine qua non*, ou seja, fator essencial na gestão do programa, considerando às políticas públicas presentes no território, principalmente, as políticas de saúde e educação, necessárias para o cumprimento da condicionalidade do Bolsa Família, além da articulação entre os serviços e programas da política de assistência social.

Sendo destacada também neste capítulo a **caracterização do Programa Bolsa Família no Estado da Paraíba**, apresentando os aspectos econômicos e de investimentos governamentais destinados ao programa no estado.

Por fim, será exposta às **particularidades do Bolsa Família** na Segunda Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba, a partir das **características dos municípios da amostra**.

2.1. Histórico e marco legal

O Programa Bolsa Família se constitui o maior programa de transferência de renda direta, referência de política intersectorial, transversal e focalizada, tendo como principal objetivo a garantia de uma renda mínima para as famílias em situação de

pobreza ou extrema pobreza, considerando as multicausalidades¹¹ da pobreza, e promovendo o acesso à renda de forma condicionada, atrelado a perspectiva de segurança de renda, seguindo a concepção da Jaccoud (2013, p. 388), conceitua que a segurança de renda de natureza não contributiva é formada “por benefícios que não estão assentados em contribuições sociais ou na comprovação da necessidade, mas no reconhecimento de um direito de cidadania.”

O Programa Bolsa Família - PBF foi criado em 2003 durante o primeiro mandato do Presidente Lula, como parte do Programa Fome Zero, compondo a agenda de prioridade ao enfrentamento da fome e da pobreza no país. Inicialmente o PBF foi implementado o Programa Cartão Alimentação, e depois como fruto da unificação dos programas de transferência de renda do Governo Federal que já estavam em execução, Bolsa Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa Escola (Ministério da Educação) e o Cartão Alimentação (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome).

A Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 cria o Programa Bolsa Família, antes da lei ser promulgada, o Programa era executado através da medida provisória 132, de 20 de outubro de 2003. Em setembro de 2004 a Lei nº 10.836 é regulamentada pelo Decreto nº 5.209, o Decreto aponta os objetivos do programa, além de estabelecer a Gestão descentralizada entre os entes federados, apontando as competências e responsabilidades dos Estados, Distrito Federal e Municípios na execução do Programa Bolsa Família, como também a forma de ingresso das famílias.

A Secretaria de Renda e Cidadania em nível federal é a instância responsável pelo “financiamento, definição e empregos de normativas legais e das instruções técnicas, cobertura e ampliação do programa nos municípios [...] e contratação e monitoramento do agente executor – a Caixa Econômica Federal (CAIXA).” (SILVA, 2016, p. 122)

¹¹ A pobreza é entendida na sua dimensão histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política. (SILVA, 2002).

No tocante aos objetivos do Programa Bolsa Família, o Decreto subscreve que em relação aos beneficiários os objetivos buscam

- 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 intersectorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público. (BRASIL, 2004)

Desse modo, merecem destaque dois pontos importantes que tornam-se evidentes segundo os objetivos do programa, o primeiro se refere que a partir do acesso a renda, o Programa Bolsa Família busca a promoção do acesso a serviços públicos, superando situações de insegurança alimentar e nutricional, sempre com o objetivo de combater a pobreza, a partir da intersectorialidade das ações entre os serviços públicos, outro ponto, perceptível é a centralidade na família, algo que já vinha ganhando destaque no âmbito das políticas públicas.

As famílias selecionadas para participarem do programa, são apoiadas em dois critérios de elegibilidade adotados pelo PBF (pobreza e extrema pobreza), com isso, as famílias acessam benefícios distintos. As famílias em situação de extrema pobreza recebem um benefício de valor único, o benefício básico, além de receber os benefícios variáveis caso possuam crianças e adolescentes de até 18 anos de idade (de início os benefícios variáveis eram limitados a três, depois passou ao limite de cinco por famílias). Já as famílias em situação de pobreza podem receber apenas os benefícios variáveis, seguindo as mesmas regras.

A renda per capita mensal familiar é o que determina se a família se encontra em situação de pobreza ou extrema pobreza: famílias pobres (renda familiar mensal por pessoa entre R\$89,00 e R\$178,00, valores atuais) e famílias extremamente pobres (renda familiar por pessoa de até R\$89,00, valores atuais).

A seleção das famílias ocorre a partir da inserção dos dados no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico. É a partir das informações auto declaratórias prestadas no CadÚnico, através da atualização dos

dados, que as famílias declaram a sua renda e após esse processo passam por avaliação para serem selecionadas para o Programa, por meio do cruzamento dos bancos de informações e dados administrativos do Governo Federal. A renda autodeclarada pela família é avaliada e após a constatação do seu perfil são definidos os benefícios monetários que a mesma tem direito a receber, considerando além da renda, a presença de crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes na família.

Outro elemento que já enfatizamos anteriormente, é que o PBF possui a centralidade na família, sendo à mulher, prioritariamente, a responsável pela família junto ao programa, tornando-se a titular do benefício, denominada RF – Responsável familiar.

Os valores dos benefícios pagos pelo Programa Bolsa Família são os seguintes, conforme o quadro abaixo:

Quadro 01. Benefícios financeiros do Programa Bolsa Família

TIPOS DE BENEFÍCIOS E VALORES	REGRAS
Benefício Básico R\$ 89,00	• Pago apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00)
Benefício Variável Vinculado à Criança ou ao Adolescente de 0 a 15 anos R\$ 41,00	• Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade em sua composição. • É exigida frequência escolar das crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos de idade
Benefício Variável Vinculado à Gestante - BVG R\$ 41,00	• Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham grávidas em sua composição. • São repassadas nove parcelas mensais. O benefício só é concedido se a gravidez for identificada pela área de saúde para que a informação seja inserida no Sistema Bolsa Família na Saúde.
Benefício Variável Vinculado à Nutriz - BVN R\$ 41,00	• Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição, para reforçar a alimentação do bebê, mesmo nos casos em que o bebê não more com a mãe.

	• São seis parcelas mensais. • Para que o benefício seja concedido, a criança precisa ter seus dados incluídos no Cadastro Único até o sexto mês de vida
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente, no valor de R\$ 48,00 (até dois por família).	• Pago às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 por pessoa e que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos em sua composição. É exigida frequência escolar dos adolescentes.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza, em valor calculado individualmente para cada família.	• Pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa. • O valor do benefício é calculado caso a caso, de acordo com a renda e a quantidade de pessoas da família, para garantir que a família ultrapasse o piso de R\$ 89,00 de renda por pessoa.

Fonte: Site do Ministério da Cidadania¹², 2019. Acesso em 16 de dezembro de 2019.

Assim, conforme o **Quadro 01**, fica perceptível que as famílias beneficiárias do PBF necessitam cumprir algumas regras para receber o benefício, essas regras além de estarem relacionadas com a renda per capita familiar, também se relacionam com uma das principais diretrizes do programa, a transferência de renda ligada às condicionalidades, que propõe favorecer o acesso de seus beneficiários às políticas públicas, objetivando a autonomia e melhoria na qualidade de vida dos mesmos.

Nessa lógica, Silva (2016) aponta que a proposta do programa é constituída por dois eixos, os benefícios monetários, configurados por transferências monetárias diretas, buscando o alívio imediato da pobreza das famílias beneficiárias, e os benefícios não monetários, caracterizados pela oferta de ações e programas complementares, buscando a superação de vulnerabilidades das famílias. Nessa lógica, a autora afirma que esses dois eixos são mediados pelas condicionalidades, sendo articulados pela dimensão compensatória, a transferência de renda, e a dimensão estruturante, caracterizada pelas ações e programas que busca a superação das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias beneficiárias.

¹² Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/beneficios/beneficios>. Acesso em 16 de dezembro de 2019.

Sendo a exigência do cumprimento das condicionalidades pelo núcleo familiar, um dos componentes basilares do Programa Bolsa Família, para que assim as famílias possam receber o valor do benefício mensal, as condicionalidades estão ligadas aos serviços de saúde e educação. De acordo com a portaria que regulamenta a gestão das condicionalidades, o objetivo principal das condicionalidades

é assegurar o acesso dos beneficiários às políticas sociais básicas de saúde, educação e assistência social, de forma a promover a melhoria das condições de vida da população beneficiária e propiciar as condições mínimas necessárias para sua inclusão social sustentável; (BRASIL, 2005)

As atividades que compõem as condicionalidades do programa segundo o Art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 estão ligadas “ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento da saúde, à frequência de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”. (BRASIL, 2004)

Assim, as condicionalidades da educação e saúde são as seguintes:

I - na área de educação: a) para as crianças ou adolescentes de 6 (seis) a 15 (quinze) anos de idade, a matrícula e a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal; e b) para os adolescentes de 16 (dezesseis) e 17 (dezesete) anos de idade, cujas famílias recebam o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ, a matrícula e a frequência mínima de 75% (setenta e cinco por cento) da carga horária escolar mensal;

II - na área de saúde: a) para as gestantes e nutrizes, o comparecimento às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério, visando à promoção do aleitamento materno e dos cuidados gerais com a alimentação e saúde da criança; e b) para as crianças menores de 7 (sete) anos, o cumprimento do calendário de vacinação e o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil;

III - na área de assistência social, para as crianças e adolescentes de até 15 (quinze) anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, a frequência mínima de 85% (oitenta e cinco por cento) da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV. (Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012)

Contudo, a imposição das condicionalidades é criticada e discutida por diversos especialistas que defendem que o acesso às políticas de Educação e Saúde deveriam ser um direito incondicional ao ser humano, absolutos para a cidadania, mesmo que os idealizadores do PBF defendam as condicionalidades como estratégia para ampliação dos direitos, buscando promover o acesso a serviços sociais essenciais, dirimindo as disparidades sociais, seria responsabilidade do Estado criar oportunidades que possibilitem a integração das famílias na sociedade, deixando de atribuir as famílias a responsabilidade pela sua situação de pobreza.

Nessa perspectiva, Silva (2016, p. 103) contribui com a afirmação que “a um direito não se deve impor contrapartidas, exigências ou condicionalidades.” Ademais, uma outra concepção bastante presente é “o entendimento que ninguém, principalmente os pobres, podem receber um benefício ou transferência do Estado sem contrapartida direta.” (IBIDEM, 2016, p.13) Essa concepção, ganha destaque na atualidade, quando observamos o avanço do conservadorismo e moralismo, rotulando as famílias beneficiárias do programa como “preguiçosos”, “escorados no governo”, entre outras palavras carregadas de preconceito e críticas.

Por conseguinte, a imposição do cumprimento das condicionalidades pode proporcionar maior demanda e o ingresso da população em situação de vulnerabilidade social aos serviços de saúde e educação considerando que o acesso a esses serviços seria bem mais complicado, entretanto, abre-se um questionamento sobre a capacidade desses serviços absorverem essa demanda, considerando a qualidade dos serviços ofertados. Outro ponto bastante discutido se refere à capacidade dos municípios ofertarem o que de mais essencial dentre os campos dos direitos sociais, saúde e educação. (MONNERAT et al., 2007)

Ademais, sabe-se que mesmo a legislação do programa definindo que as todas as instâncias de governo possuem responsabilidades no tocante às condicionalidades, é notório que os municípios absorvem mais responsabilidades principalmente no que se refere à oferta de serviços de saúde e educação, principalmente, não possuindo condições estruturais de ofertarem esses serviços “em quantidade e de qualidade para atender adequadamente à demanda da

população” (SILVA, 2016, p. 107), corroborando com os questionamentos que direcionam o nosso estudo, sobre se os municípios tem conseguido garantir o acesso das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família aos serviços públicos condicionados, se a oferta desses serviços (saúde, educação e assistência social) é suficiente para atender as demandas das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e sobre a efetiva qualidade desses serviços.

Nesse sentido, é preciso ter a compreensão que o cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias depende de condições objetivas e subjetivas, e a responsabilidade pelo cumprimento ou não, deve ser compartilhada com o Estado, responsável pela oferta e gestão das políticas públicas e da infraestrutura social, sobretudo, os municípios que são os responsáveis pela oferta direta dos serviços sociais básicos e no âmbito das condicionalidades, pela realização do acompanhamento intersetorial das políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, destacando a importância do trabalho articulado entre essas políticas e do compartilhamento de competências entre elas, de modo a fortalecer e melhorar a execução das ações do programa, bem como, o controle e o acompanhamento das condicionalidades do Bolsa Família, questões que serão aprofundadas no próximo subitem.

2.2. A Intersetorialidade como condição *sine qua non* para gestão do Programa Bolsa Família: os serviços e os benefícios da proteção social no território.

Na atualidade a temática intersetorialidade vem ocupando um lugar de destaque na agenda das políticas públicas, Monnerat e Souza (2015) apontam que isso ocorre em razão da complexidade que cerca a questão social, considerando o agravamento da pobreza e das desigualdades sociais e da falta de capacidade do sistema de proteção social brasileiro de atender as demandas por direitos sociais, partindo do pressuposto que apenas uma política social não consegue garantir

todos os direitos sociais, e nem responder a todas as demandas que surgem cotidianamente.

Coerente a este raciocínio, partiremos da análise que no Brasil a gestão pública ocorre a partir da distribuição das responsabilidades entre os diferentes níveis de governo, ou seja, União, Estados e municípios, esta estratégia é denominada de descentralização.

Silva (et al., 2016, p. 119) assinala que a tática da descentralização na agenda política a partir da Reforma do Estado brasileiro nos anos 1990 é caracterizada por três aspectos, sendo eles, o aspecto administrativo, o político e o econômico, o aspecto administrativo é relacionado a dimensão territorial e funcional, o político se refere as responsabilidades presentes no pacto federativo, principalmente à restituição dada aos municípios em relação a capacidade de deliberar, e o terceiro e último aspecto é concernente a transferência de atividades desenvolvidas pelo Estado para o âmbito do mercado e para o setor público não estatal.

Seguindo essa lógica da descentralização é que o processo de Gestão do Programa Bolsa família se desenvolve, articulando descentralização com intersectorialidade, apresentando dois desafios para o alcance dos objetivos referentes a coordenação federativa e o da intersectorialidade, sendo os desafios os seguintes:

Do primeiro, decorre a construção de um modelo de gestão dos benefícios compartilhados entre as instâncias governamentais com a participação da sociedade. Do segundo, a concepção de condicionalidades adotada pelo programa e a articulação de outras ações direcionadas à promoção social das famílias beneficiárias. (SILVA, 2016, p. 118)

Assim, como já discutido no decorrer deste capítulo, as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, necessitam realizar algumas contrapartidas para receber o benefício monetário, as condicionalidades, e essas estão ligadas as políticas de saúde e educação.

Dessa forma, o Ministério da Cidadania, responsável pela gestão do Programa Bolsa Família no âmbito federal, junto com o Ministério da Saúde e

Ministério da Educação, realizam o acompanhamento das condicionalidades do programa. Entretanto, sabe-se que são os municípios que absorvem as maiores demandas referentes às condicionalidades, sendo responsabilidade dos municípios realizarem o acompanhamento intersetorialmente entre Saúde, Educação e Assistência Social.

Neste sentido, entende-se a necessidade da articulação rede socioassistencial presente no território, considerando a complexidade e potencialidade da mesma no tocante a oferta de serviços a população usuária, levando em conta o 7º direito socioassistencial¹³, o direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas, tendo como princípio uma nova estrutura para a prestação de serviços à população, necessitando que

o campo das políticas sociais dialoguem entre si permitindo que as demandas sejam atendidas em sua integralidade. Assim, os sujeitos de direitos terão atendimentos a todas as políticas sociais (assistência social, saúde, educação, habitação, cultura, lazer, entre outras) garantindo a intersectorialidade. (Fernandes et all, 2016, p. 90)

Nesta direção, iremos discutir neste subitem a importância da intersectorialidade na gestão do PBF dentro do território, tendo em vista que a gestão das políticas de Saúde, Assistência Social e Saúde, reflete diretamente na qualidade dos serviços ofertados e por conseguinte, no acesso das famílias beneficiárias a estas políticas, considerando como primordial a integração entre os serviços e benefícios presentes no território, sendo os serviços ligados as Políticas de Saúde, Educação e Assistência Social e os benefícios apenas a Política de Assistência Social.

¹³ Em dezembro de 2005, por ocasião da realização da V Conferência Nacional de Assistência Social foram aprovados os 10 direitos socioassistenciais. Sendo: 1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos; 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva; 3. Direito de equidade social e de manifestação pública; 4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial; 5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade; 6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social; 7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas; 8. Direito à renda; 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva; 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais. (Fernandes et all, 2016, p. 89)

Para tanto, entende-se a necessidade de apresentarmos a concepção de intersectorialidade presente na execução das políticas públicas considerando que intersectorialidade corresponde

a articulação entre as políticas públicas por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção social, inclusão e enfrentamento das expressões da questão social. Supõe a implementação de ações integradas que visam à superação da fragmentação da atenção às necessidades sociais da população. Para tanto, envolve a articulação de diferentes setores sociais em torno de objetivos comuns, e deve ser o princípio norteador da construção das redes municipais. (CAVALCANTI; BATISTA; SILVA, 2013, p. 1-2 Apud CUSTODIO; SILVA, 2015, p.8)

Desse modo, é importante destacar que a estrutura administrativa do Estado brasileiro, historicamente se desenvolve a partir da setorialização, essa perspectiva é vista por Pereira (2014, Apud, BREVILHERI; PASTOR, 2016, p.80) como um procedimento apenas “técnico e burocrático - que os bens públicos e os direitos são indivisíveis, esse formato tem estimulado e justificado a atuação isolada das políticas sociais, promovendo a fragmentação e o paralelismo das ações.”

Assim, a intersectorialidade surge como uma estratégia que pode contribuir para o enfrentamento da fragmentação das ações das políticas públicas, conforme Sposati (2006 Apud, BREVILHERI; PASTOR, 2016, p.81) a intersectorialidade é apontada como estratégia de articulação entre os setores, buscando complementar as ações, relacionando as dimensões intersectorial e setorial.

Nessa mesma perspectiva, Monnerat e Souza (2015) apresentam a concepção de intersectorialidade como uma forma de gestão “voltada para a construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública.”

Na Política de Saúde a utilização da estratégia da intersectorialidade surge no campo da saúde coletiva, atrelado ao debate sobre o conceito ampliado de saúde, a partir da perspectiva da reforma sanitária, que considera a incidência dos determinantes sociais no processo saúde-doença, para além dos aspectos biológicos. Monnerat e Souza (2015) afirmam que parte da produção ligada a saúde

coletiva, pensa na ação intersetorial a partir de uma perspectiva bem restritiva, prevalecendo a concepção ligada a definição da Organização Mundial da Saúde, que aponta a intersetorialidade como a ligação de diferentes setores para o alcance de melhores resultados de saúde.

Entretanto, rebatendo essa concepção a Organização Pan- Americana de Saúde – OPAS, “[...] reconhecendo a forte liderança do setor saúde na proposição de ações intersetoriais [...] recomenda que a ação intersetorial demanda da área de saúde não somente iniciativa, mas receptividade a convocatórias de outros setores.” (COSTA, PONTES & ROCHA, 2006, P. 99 APUD MONNERAT; SOUZA, 2015).

Na Política de Assistência Social, a intersetorialidade está presente nas normativas que regulam a política, a PNAS (2004) define a intersetorialidade como princípio fundamental para garantia de direitos de cidadania, a partir de programas e serviços com desenho intersetorial, através da articulação com outras políticas públicas, o texto da PNAS discorre que intervenções na perspectiva da intersetorialidade

“significa alterar a forma das ações em segmentos, privilegiando a universalização da proteção social em prejuízo da setorialização e da autonomização nos processos de trabalho. Implica, também, em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação. Torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas. (PNAS, 2004, p.42)

Desse modo, o desenvolvimento do trabalho em rede busca romper com as práticas atreladas a fragmentação e focalização que estão arraigadas historicamente ao desenvolvimento das políticas públicas no Brasil.

No que tange a discussão sobre intersetorialidade na área de Educação, Monnerat e Souza (2015) apontam que a área apresenta historicamente viés mais fechado para o diálogo e interrelação com outras políticas sociais, apresentando poucas referências sobre a temática. Entretanto, o autor aponta que as diferentes formas de manifestação da questão social acabam impactando nas metas e objetivos da política de educação, desse modo, a intersetorialidade nesse política deve ser observada a partir da compreensão que os problemas estruturais que

atingem as famílias, produzem efeito direto na relação de aprendizagem de crianças e adolescentes.

No que se refere a Gestão do Programa Bolsa Família, promover a intersetorialidade é apontada no Decreto que regula o programa, como um dos principais objetivos, como estratégia para sinergia e complementaridade das ações sociais do Poder Público, ou seja, a promoção da intersetorialidade deve propiciar ações associadas entre diferentes órgãos do governo, buscando potencializar os impactos do programa.

Monnerat e Sousa (2015) asseguram que

nenhum outro programa social foi tão dependente da articulação intersetorial e, portanto, das capacidades institucionais e de diálogo político entre os entes da federação e os diferentes setores responsáveis pelo desenvolvimento das políticas sociais e públicas.

A lógica intersetorial está presente, sobretudo, no que se refere ao cumprimento das condicionalidades pelas famílias beneficiárias do programa, já que para realizar a contrapartida, as famílias devem acessar obrigatoriamente as políticas de educação e saúde, através da frequência escolar de crianças e adolescentes, e do acompanhamento nas unidades de saúde de gestantes, nutrízes e crianças, quando ocorre o rompimento dessa condição, as famílias devem ser acompanhadas pela Política de Assistência Social, através da Equipe de técnicos do Serviço de Atenção Integral à Família (PAIF), o PAIF funciona nos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS), os CRAS são a porta de entrada da Política de Assistência Social no território, tendo como objetivo o fortalecimento da função protetiva da família, através da prevenção da ruptura dos vínculos familiares e comunitários das famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, sendo essas famílias o público-alvo do PAIF, buscando priorizar “o atendimento dos beneficiários que atendem aos critérios de participação em programas de transferência de renda e benefícios assistenciais e pessoas com deficiência e/ou pessoas idosas que vivenciam situações de fragilidade.” (SILVA, 2016, p. 96)

Sendo assim, as famílias beneficiárias do PBF se constituem como público prioritário desses serviços, sendo necessário o acompanhamento pela Equipe do

PAIF sempre que as famílias estiverem em situação de descumprimento de condicionalidades do programa, seja da educação ou saúde. Desse modo, afere-se a importância da articulação entre os serviços de saúde, educação e assistência social presentes no território, de modo a estabelecer fluxos de atendimentos e acompanhamentos a essas famílias fortalecendo o acompanhamento das condicionalidades do programa, além de ações complementares, a partir da integração com outras áreas, cultura, esporte, trabalho e habitação de modo a identificar as necessidades das famílias beneficiárias e realizar ações que promovam a melhoria na qualidade de vida dessas famílias.

Sobre este ponto, Bronzo (2010 Apud MONNERAT; SOUZA, 2015) assinala que é primordial para o enfrentamento a pobreza, uma atuação intersetorial voltada para o território, alocando uma adequação entre a oferta dos serviços e as necessidades existentes, corroborando com o que já abalizamos anteriormente sobre a importância do território na gestão e materialização das ações das políticas sociais. Além disso, também se faz necessário a construção de objetos de intervenção comum, considerando as necessidades e complexidades do território, para que os diferentes setores possam realizar a intervenção, a partir da constituição de objetos e objetivos comuns, ocorre a superação da visão de intersetorialidade como apenas a junção de ações setoriais.

Entretanto, entende-se o quanto é desafiador estabelecer de forma efetiva a implementação das ações interssetoriais, levando em consideração que as dificuldades estão relacionadas a condições subjetivas, acopladas a ordem conjuntural, histórica e política, sendo os maiores desafios atrelados, principalmente, a decisões políticas ligadas aos gestores municipais e das políticas sociais públicas, prefeitos e secretários. (BREVILHERI; PASTOR, 2016, p.89)

Ademais, a implementação das ações interssetoriais deve se pautar no planejamento das intervenções, de modo a possibilitar a construção de indicadores para monitoramento e avaliação das ações, propiciando o acompanhamento das metas.

Neste sentido, o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família de forma intersetorial é pautado em um calendário elaborado

previamente definindo o registro informatizado dos dados de cada condicionalidade objetivando:

“monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços e pela busca ativa das famílias mais vulneráveis e identificar, nos casos de não cumprimento, as famílias em situação de maior vulnerabilidade orientar ações do poder público para o acompanhamento dessas famílias.”(SILVA; CARNEIRO, 2016, p.107)

Para a realização do acompanhamento das condicionalidades, as escolas e as equipes de saúde alimentam os sistemas do informatizados do Ministério da Cidadania, sendo na Educação o Sistema Presença, e na Saúde o Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde.

O acompanhamento da Educação através do Sistema Presença ocorre a cada dois meses, no sistema é disponibilizada a relação dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família correspondente a cada escola, a lista deve ser disponibilizada para que as escolas façam o registro da frequência dos alunos, depois os dados devem ser inseridos no Sistema Presença, para que assim ocorra o monitoramento das crianças e adolescentes que estejam com a frequência menor que o estabelecido pelo escopo legal do programa, possibilitando que as famílias sejam notificadas, como veremos mais adiante. O Sistema Presença deve ser alimentado pelo operador máster, geralmente uma pessoa vinculada à Secretaria de Educação do município.

Em relação a condicionalidade da saúde, é responsabilidade do município realizar o acompanhamento da agenda de saúde da família, as informações são inseridas no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde duas vezes ao ano. O monitoramento no município tem início a partir do envio do mapa de acompanhamento pelo Ministério da Cidadania para as Secretarias Municipais de Saúde, no mapa contém a lista de famílias beneficiárias do Bolsa Família com perfil de acompanhamento pela Saúde, que seriam famílias com crianças menores de 7 anos de idade, com gestantes e nutrizes, o mapa é distribuído nas Unidades de Saúde e/ou equipes de Saúde da Família, outro sistema que é utilizado pelas

Secretarias Municipais de Saúde para o monitoramento das condicionalidades do PBF, é o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN, o registro no SISVAN é realizado pelos municípios semestralmente.

Os Estados e Municípios recebem mensalmente recursos financeiros destinados a gestão local do Programa Bolsa Família, os recursos devem ser utilizados para suprir as necessidades da gestão, através do planejamento de ações e atividades de maneira integrada e articulada entre as áreas de educação, saúde e assistência social. Os recursos são enviados aos entes federados com base no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), o indicador reflete a qualidade da gestão local do PBF e CadÚnico, o índice varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, melhor o resultado. O IGD mede mensalmente as Taxas de Atualização Cadastral e de Acompanhamento das Condicionalidades de Educação e Saúde.

No Programa Bolsa Família, as famílias beneficiárias que não cumprem as condicionalidades estabelecidas no escopo legal do programa, sofrem sanções, segundo a portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012, que regulamenta a gestão de condicionalidades do PBF, art 1º, § 2º, VI, essas sanções são gradativas, tendo repercussão na folha de pagamento mensal do programa.

Desse modo, os efeitos vão desde uma advertência, passando pelo bloqueio e suspensão do benefício, chegando ao cancelamento, medida mais drástica, sendo os efeitos os seguintes, aplicados de forma sucessiva:

- I - advertência, no primeiro registro de descumprimento;
- II - bloqueio do benefício por um mês, no segundo registro de descumprimento;
- III - suspensão do benefício, por dois meses, a partir do terceiro registro de descumprimento, e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento;
- e IV - cancelamento do benefício, observados os procedimentos do § 2º deste artigo. (BRASIL, Portaria nº 51, 2012)

Entretanto, é importante destacar, o que aponta o § 2º do art. 4º que define que o cancelamento do benefício monetário só ocorre quando, simultaneamente a família estiver em acompanhamento familiar com registro no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família – SICON, apontando o efeito de

suspensão, e se tiver registro de um outro descumprimento com efeito no benefício após doze meses do registro.

É fundamental que seja destacado, é que essa portaria considera que as famílias não podem ser consideradas em situação de descumprimento de condicionalidade, se ocorrer a comprovação da inexistência do serviço.

Assim, torna-se evidente a importância do acompanhamento das condicionalidades do programa, como já citamos anteriormente, esse acompanhamento segue um calendário previamente elaborado pelas políticas que compõem os serviços condicionados, sendo necessário que o poder público realize

“o acompanhamento gerencial para identificar os motivos do não cumprimento das condicionalidades. A partir daí, são implementadas ações de acompanhamento das famílias em descumprimento, consideradas em situação de maior vulnerabilidade social.” (SILVA; CARNEIRO, 2016, p. 113)

Com isso, as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades devem ser acompanhadas pelas Equipes de referência dos CRAS ou Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS), através de ações que possam promover as superações de vulnerabilidades sociais vivenciadas pelas famílias. Desse modo, o objetivo do acompanhamento familiar é garantir que as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do PBF possam acessar e serem acompanhadas pelos serviços da rede socioassistencial, sendo esse acompanhamento registrado no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (SICON), de modo a possibilitar que seja garantida a proteção da renda através da interrupção temporária dos efeitos oriundos da situação de descumprimento das condicionalidades. (SILVA; CARNEIRO, 2016, p.113)

Outro ponto que é importante ressaltarmos, é que as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, podem ingressar com recursos na Gestão Municipal do programa, esse recurso é registrado no SICON e caso seja deferido, a família pode voltar a receber o benefício. A Gestão Municipal tem a possibilidade de realizar o acompanhamento das famílias através do SICON, a partir dos procedimentos de registro e avaliação de recursos, consulta de histórico

familiar, além da inclusão, suspensão e renovação da interrupção temporária dos efeitos da situação de descumprimento sobre o benefício monetário.

Silva e Carneiro (2016, p. 115) destacam a importância do acompanhamento familiar ficar sob responsabilidade da Política de Assistência Social, contudo, as autoras afirmam que o trabalho ainda não tem alcançado todos os fatores que limitam “o acesso das famílias aos serviços sociais e assistenciais” (Ibidem). Ficando claro o quanto é necessário estabelecer interrelações, sobretudo, entre as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, para fortalecer o acompanhamento familiar de uma forma generalizada.

Corroborando com o nosso pensamento, tornando-se evidente o quanto se faz importante o desenvolvimento do trabalho intersetorial no território, sobretudo, na gestão dos serviços da proteção social, a partir da construção de protocolos de gestão que evidenciam a importância da intersectorialidade enquanto estratégia que busca agregar potencialidade das políticas públicas, realizando ações que fortaleçam os serviços e programas, visando a garantia dos direitos sociais.

2.3. A configuração do PBF no estado da Paraíba: caracterização da área de estudo

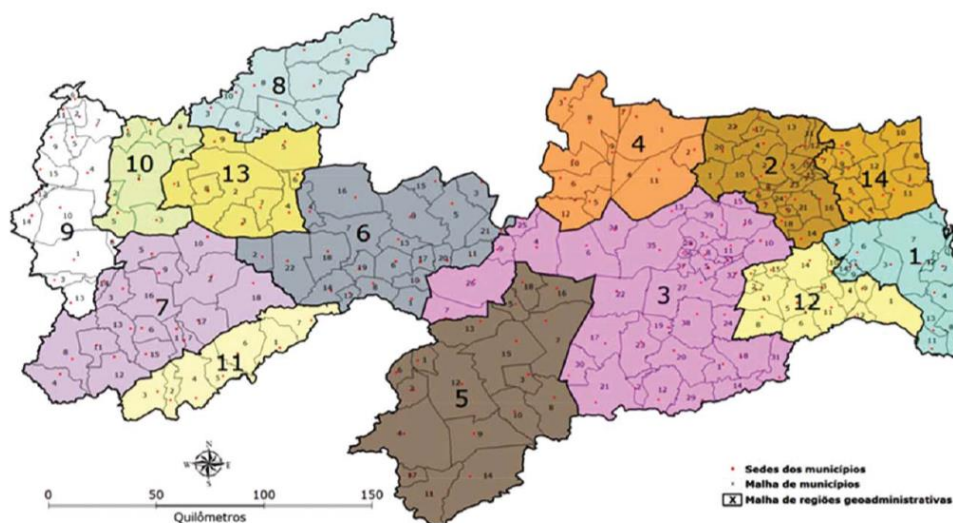
O Estado da Paraíba localizado na Região Nordeste do Brasil, possui uma área territorial de 56.469,778 km², segundo o IBGE (2019) o estado tem uma população estimada de 4.018.127 pessoas, a Paraíba tem o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,658 (PNUD, 2010).

Segundo a Topografia Social Regionalizada da Paraíba¹⁴ publicada em 2016, o Estado possui 223 municípios distribuídos em 14 Regiões Geoadministrativas, conforme o mapa abaixo.

¹⁴ “A Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba configura-se como uma ferramenta de estudo - socioterritorial, transdisciplinar e multidimensional, de planejamento e gestão de políticas públicas. [...]”

Esse estudo é resultado do Projeto “Proteção Social e Gestão Intersectorial de Territórios de vulnerabilidade social no Estado da Paraíba”, apresentado pela secretária de Estado e do Desenvolvimento Humano da Paraíba, Maria Aparecida Ramos de Meneses, aprovado em reunião

Mapa 01. Regiões Geoadministrativas do Estado da Paraíba



Fonte: Topografia Social regionalizada do Estado da Paraíba, (CONSERVA et al, 2017, p.28)

A Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba aponta que o estado possui uma “dinâmica demográfica desafiadora”, ao apresentar predominantemente municípios abaixo de 20.000 habitantes. Dos 223 municípios do estado, 193 são de pequeno porte I, ou seja, possuem uma população menor que 20 mil habitantes, 50 municípios são de pequeno porte II, com população de 50 mil habitantes, e 6 municípios são classificados como de médio porte, com população de 100 mil habitantes, e apenas 4 municípios são classificados como de grande porte, ou seja, com população até 900 mil habitantes, o Estado não possui metrópoles, que seriam cidades com mais de 900 mil habitantes. (CONSERVA et, 2017, p. 43).

Essa particularidade de possuir 86,5% de municípios classificados como de pequeno porte I, é utilizada no nosso estudo como parâmetro para análise dos

do Conselho gestor do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP/PB, em dezembro de 2012. O projeto foi executado pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), através do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais (NEPPS), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS), sob a coordenação da Professora Dra. Marinalva de Sousa Conserva (NEPPS/PPGSS/UFPB), cuja gestão financeira ficou sob a responsabilidade da Fundação de Apoio à Pesquisa do Estado da Paraíba - FAPESQ-PB.” (CONSERVA et al, 2017, p. 27) Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/nepps/wp-content/uploads/2018/10/TOPOGRAFIA-SOCIAL_DIGITAL-NA-UNIA_O_25-09-2018.pdf. Acesso em 19 de novembro de 2019.

municípios da amostra, considerando que esses municípios possuem grande representatividade e partindo do pressuposto que eles possuem as mesmas similaridades no que se refere a execução dos serviços condicionados do Programa Bolsa Família. Além disso, os municípios de pequeno porte I enfrentam desafios particulares, em relação a oferta e demanda dos serviços, bem como, nos valores empreendidos para a execução das ações no campo da proteção social, considerando que dependem quase que totalmente de recursos oriundos do cofinanciamento da União, ou do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), em sua maioria não possuem receita própria para a executar as ações necessárias a administração pública, como analisaremos no próximo capítulo.

Ademais, como já sinalizado na introdução deste estudo o **Quadro 02**, além da classificação da PNAS (2004) que divide os municípios por porte populacionais a partir do número de habitantes: pequeno porte I até 20.000 habitantes; pequeno porte II de 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte de 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte de 100.001 a 900.000 habitantes e metrópoles mais de 900.000 habitantes. O SUAS 10 apresentou uma nova classificação e subclassificação para portes da população por municípios, sendo:

Quadro 02. Subclassificação por portes populacionais

CLASSES	SUBCLASSIFICAÇÕES
Pequeno Porte I (até 20.000 hab.)	PP1a até 2.500 hab. PP1b de 2.501 a 5.000 hab. PP1c de 5.001 a 7.500 hab. PP1d de 7.501 a 10.000 hab. PP1e de 10.001 a 15.000 hab. PP1f de 15.001 a 20.000 hab.
Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 hab.)	PP2a de 20.001 a 40.000 hab. PP2b de 40.001 a 50.000 hab.
Médio Porte (50.001 a 100.000 hab.)	PMA de 50.001 a 75.000 hab. PMB de 75.001 a 100.000 hab
Grande Porte 1 (100.001 a 900.000 hab.)	GP1a de 100.001 a 300.000 hab. GP1b de 300.001 a 600.000 hab. GP1c de 600.001 a 900.000 hab.
Grande Porte 2 (de 900.001 hab a)	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab. GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab. GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab. GP2d de 3.500.001 hab a 8.000.000 hab. GP2e mais de 8.000.000 hab.

Fonte: PNAS-04. SNAS/MDS. Brasil .2015

Essa subclassificação buscou o “descongestionamento” dos portes populacionais, de modo a proporcionar uma nova leitura sobre as diferenças e peculiaridades dos municípios brasileiros, “para que se tenha maior clareza do impacto das desigualdades socioterritoriais das cidades brasileiras[...]” (SNAS/MDS. Brasil, 2015, p. 19)

A partir dessa subclassificação, Santos (2017, p. 74) apresenta a realidade da Paraíba segundo os municípios de Pequeno Porte I, apontando que a maioria dos municípios da Paraíba são PP1b, 57 municípios, ou seja, com população entre 2.501 a 5.000 habitantes, a menor incidência é de municípios PP1a, apenas 14 municípios de até 2.500 habitantes. A segunda maior quantidade de municípios encontra-se na subclassificação PP1c, 53 municípios de 5.001 a 7.500, logo depois o PP1e com 34 municípios de 10.001 a 15.000 habitantes, seguidos pelos PP1f com 24 municípios de 15.001 a 20.000 e PP1d com 17 municípios de 7.501 a 10.000 habitantes.

Considerando essa heterogeneidade que compõe o território do estado da Paraíba, torna-se evidente que “o (re)conhecimento dos territórios brasileiros em suas múltiplas particularidades e dinâmicas se torna uma tarefa cada vez mais necessária.” (CONSERVA et al, 2017, p. 33).

Outro ponto que cabe ressaltarmos é que o Estado da Paraíba é considerado um dos mais vulneráveis em termos sociais e econômicos, segundo Silva (2015) as desigualdades sociais, a pobreza e a exclusão social são mais exacerbadas por se tratar de um estado periférico localizada na região mais pobre do Brasil.

Em dezembro de 2019 o Estado da Paraíba tinha 836.331¹⁵ famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 2.198.764 de pessoas, sendo 502.347 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em novembro de 2019, o que corresponde a 31,48% aproximadamente da população do Estado. Em novembro de 2019 o valor da folha de pagamento no Estado foi de R\$102.396.912,00 (cento e dois milhões, trezentos e noventa e seis mil, novecentos

¹⁵ Fonte: SAGI/MC. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-resumido-estadual.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2020.

e doze reais), sendo o valor médio do benefício por família de R\$ 203,84 (duzentos e três reais e oitenta e quatro centavos).

Das famílias inscritas no Cadastro Único, 702.117 possuíam cadastros atualizados em dezembro de 2019, dessas, 597.432 famílias possuíam renda familiar de até meio salário mínimo, o estado possuía uma Taxa de Atualização Cadastral de 85,28%, no Brasil essa taxa era de 83,83%.

Em 2010 segundo o Censo IBGE a estimativa de famílias pobres com perfil para o Programa Bolsa Família era de 451.388 famílias, em dezembro de 2019 a cobertura do programa em relação a estimativa de famílias pobres no estado foi de 111,3%.

Se analisarmos a quantidade de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita mensal inferior a R\$89,00, ou seja, em situação de extrema pobreza, aferimos que em dezembro de 2019 esse número era de 527.211 famílias, o que nos leva a afirmar que existe um déficit em relação a cobertura do PBF no estado, demonstrando que muitas famílias possuem o perfil de renda elegível para inserção no programa, mas ainda não conseguem acessá-lo.

Quadro 03. Panorama do Programa Bolsa Família no Estado da Paraíba, 2019

Nº de famílias inscritas no CadÚnico	Nº de famílias inscritas no CadÚnico com cadastro atualizado	Nº de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita inferior a R\$89,00	Nº de famílias inscritas no CadÚnico com renda entre R\$89,01 a R\$178,00	Nº de famílias beneficiárias do PBF	Percentual de cobertura do programa em relação a estimativa de famílias pobres (%)
836.331	702.117	527.211	45.127	502.347	111,3%

Fonte: SAGI/MC. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-resumido-estadual.html>. Acesso em 15 de fevereiro de 2020. Quadro construído pela Autora.

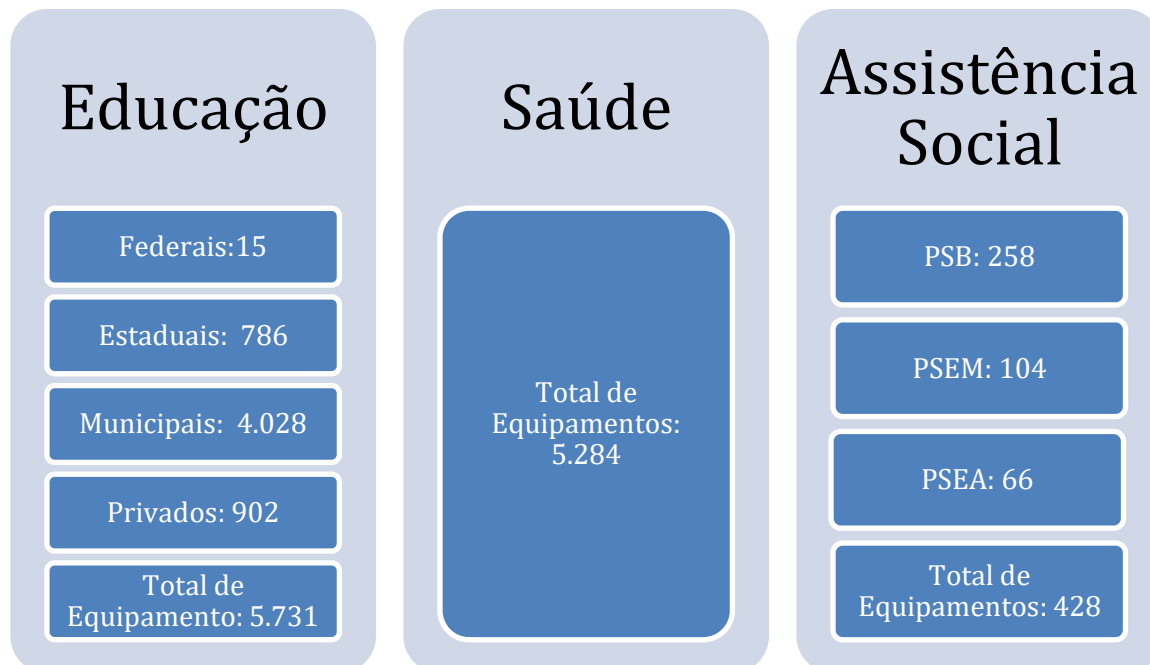
A partir da análise dos dados expostos o quadro acima e a partir das reflexões realizadas no decorrer deste subitem, além das incursões realizadas através do nosso objeto de estudo, observa-se o quanto o público beneficiário do

Programa Bolsa Família possui “relevância social e política” (CONSERVA et al, 2017, p. 33) no estado da Paraíba, desse modo, buscamos uma apreciação que identifique nesse território as particularidades e dinâmicas, considerando que

se trata não apenas de se obter informações sobre suas características socioeconômicas e demográficas, mas igualmente como se dá a presença do Estado nesses territórios em resposta às demandas por proteção social, por exemplo. (CONSERVA et al, 2017, p. 33)

Assim, identificou-se a necessidade de apresentarmos a rede de serviços condicionados presentes no território do estado da Paraíba, a partir do quantitativo de serviços da Assistência Social, Saúde e Educação, considerando que a oferta e demanda por esses serviços é tensionada pelo público do Programa Bolsa Família, e a falta de cobertura desses serviços afeta diretamente a proteção à esse público.

Diagrama 01. Equipamentos de Educação, Saúde e Assistência Social na PB



Fonte: CONSERVA Et al, 2017, p. 33. Quadro construído pela Autora.

De acordo com a Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba, o estado possui a política de Educação presente em todos os 223 municípios, através

de 5.731 equipamentos divididos através da rede federal, estadual, municipal e privada. A política de Saúde também está presente em todos os 223 municípios do estado, distribuídos em 5.284 equipamentos. Em relação a Política de Assistência Social, os 223 municípios do Estado contam com equipamentos da política, divididos através da Proteção Social Básica, Proteção Social de Média Complexidade e Proteção Social de Alta complexidade, no total são 428 equipamentos.

Segundo a Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba as escolas são os equipamentos de maior capilaridade no estado, assim como os de maior concentração e incidência (CONSERVA, et al, 2017, p. 75).

Assim, com a apresentação do quantitativo de equipamentos da rede de serviços condicionados presentes no território do estado da Paraíba, partiremos para a exposição do acompanhamento das condicionalidades no estado, realizando um comparativo entre as taxas de acompanhamentos de condicionalidades do estado (saúde e educação) com as taxas de acompanhamentos do país.

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades da educação no Estado da Paraíba¹⁶, o estado possuía no terceiro período de 2019 (Quadro 04), que corresponde ao bimestre de junho e julho, um total de 447.905 crianças e adolescentes com perfil de acompanhamento pela educação, destes, 402.064 foram acompanhados, assim, a Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar (TAFE) foi equivalente 89,77% (terceiro período - jun/jul - de 2019). A TAFE nacional no mesmo período foi de 91,18%.

Fonte: SAGI/MC. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-resumido-estadual.html>. Acesso em 30 de dezembro de 2019.

Quadro 04. Gestão das Condicionalidades da Educação no Estado da PB

EDUCAÇÃO - (terceiro período - jun/jul - de 2019)	
Total de crianças e adolescentes com Perfil Educação	447.905
Total de crianças e adolescentes acompanhados	402.064
Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar	89,77%

Fonte: SAGI/MC (2019). Acesso em 30 de dezembro de 2019. Quadro construído pela Autora.

Na Saúde (Quadro 05) no primeiro semestre de 2019 o Estado da Paraíba possuía um total de 899.612 beneficiários (as) com perfil de saúde, destes, 710.798 foram acompanhados, correspondendo a Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde (TAAS) a 79,01% no primeiro semestre de 2019, a TAAS nacional nesse mesmo período foi de 76,09%.

Quadro 05. Gestão das Condicionalidades da Saúde no Estado da PB

SAÚDE - (primeiro semestre 2019)	
Total de beneficiários (as) com perfil da saúde	899.612
Beneficiários (as) acompanhados (as)	710.798
Taxa de Acompanhamento de Agenda Saúde	79,01%

Fonte: SAGI/MC (2019). Acesso em 30 de dezembro de 2019. Quadro construído pela Autora.

Em relação ao Índice de Gestão de Descentralizado (IGD), o Estado da Paraíba alcançou o índice de 0,84, lembrando que o valor máximo é 1, recebendo do Governo Federal em setembro de 2019 o valor de R\$ 31.531,19, o teto de repasse no mês seria R\$ 45.366,00, como já assinalamos anteriormente o valor do IGD depende do índice alcançado pelo estado ou município.

O Estado da Paraíba possui uma iniciativa extremamente relevante, a experiência de pagamento do Abono Natalino as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o pagamento do Abono foi instituído pela Lei Estadual nº 9.973, de 25 de Abril de 2013, a referida lei declara que todas as famílias beneficiárias do programa que sigam os critérios e requisitos e estejam recebendo o pagamento regularmente no mês de dezembro de cada ano, deveriam receber o valor de R\$32,00 do abono. Em 2019 a Lei Estadual 11.469 de 25 de outubro de 2019 altera a Lei nº 9.973, reajustando o valor em 100%, de R\$32,00 para R\$64,00. É importante destacar que o Governo Federal só iniciou o pagamento do 13º do Programa Bolsa Família, em 2019, através da Medida Provisória nº 898 de 16 de outubro de 2019, alterando a Lei Federal 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, para dispor sobre o pagamento do benefício financeiro relativo ao mês de dezembro de 2019 como abono natalino, é importante destacar que o texto da Medida Provisória deixa evidente que o pagamento do benefício é referente ao mês de dezembro de 2019, o que torna o pagamento do benefício incerto para os próximos anos, assim, se o governo quiser conceder o 13º do PBF terá que editar uma nova norma.

O pagamento do 13º do PBF na PB já ocorre há algum tempo, através do Abono Natalino. Os valores empreendidos pelo Governo Estadual durante o mês de dezembro, injeta na economia do Estado um valor de cerca de 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), através do pagamento do benefício as famílias do Programa Bolsa Família, propiciando um maior poder de consumo para essas famílias nesse período do ano.

2.4 Universo da pesquisa: caracterização dos municípios da amostra

Como já sinalizamos na introdução deste estudo, o nosso principal objetivo é analisar o impacto do acesso aos serviços públicos condicionados na Proteção Social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em alguns municípios da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba. A partir disso, neste subitem,

iremos apresentar a metodologia utilizada, a partir de uma abordagem de caráter quanti-qualitativo, além das técnicas de coleta e análise de dados e os critérios utilizados para o redimensionamento da amostra, apontando os municípios da 2ª Região Geoadministrativa que servem como referência para o nosso estudo.

Para tanto, é necessário recordar que a nossa escolha de realizar a pesquisa em municípios da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba (Mapa 02) aconteceu pelo fato que o município de Serra da Raiz que a pesquisadora atua profissionalmente, enquanto Gestora do Programa Bolsa Família, pertence a essa região. Ademais, é importante apresentarmos o percurso metodológico trilhado para a escolha dos municípios da amostra.

Mapa 02. Municípios da 2ª Região Geoadministrativa da PB



Fonte: IDEME, 2011.

A 2ª Região Geoadministrativa da Paraíba, possui 24 municípios, que juntos somam um total de 299.132 mil habitantes, de acordo com estimativa do IBGE,

2019. Do total de municípios, 20 são considerados como de Pequeno Porte I, com população menor que 20.000 habitantes, sendo eles: Araçagi, Alagoinha, Belém, Borborema, Cacimba de Dentro, Caiçara, Casserengue, Cuitegi, Dona Inês, Duas Estradas, Logradouro, Mulungu, Pilões, Pilõezinhos, Pirpirituba, Riachão, Serra da Raiz, Serraria, Sertãozinho e Tacima. Três municípios são classificados como de Pequeno Porte II, Solânea com população estimada em 26.407, e Bananeiras com estimativa populacional de 21.318 (IBGE, 2019). Com a estimativa do IBGE em 2019, o município de Araruna ultrapassou os 20.000 habitantes, passando a ser considerado de Pequeno Porte II com uma população estimada em 20.312 habitantes, no Censo de 2010 o município possuía uma população de 18.879 habitantes.

Apenas o município de Guarabira é classificado como Médio Porte, com uma população de 58.833 habitantes, segundo estimativa do IBGE em 2019. A quantidade de municípios de Pequeno Porte I da 2ª Região Geoadministrativa, reflete uma característica peculiar do Estado da Paraíba, que possui 85,3% dos seus municípios classificados como Pequeno Porte I, na 2ª Região esse percentual é de 83,3%.

Quadro 06. Municípios da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da PB

Municípios/ 2ª Região	Porte dos Municípios	População estimada em 2019
Araçagi	Pequeno Porte I	16.987
Alagoinha	Pequeno Porte I	14.489
Araruna	Pequeno Porte II	20.312
Bananeiras	Pequeno Porte II	21.318
Belém	Pequeno Porte I	17.676
Borborema	Pequeno Porte I	5.263
Cacimba de Dentro	Pequeno Porte I	17.187
Caiçara	Pequeno Porte I	7.201
Casserengue	Pequeno Porte I	7.468
Cuitegi	Pequeno Porte I	6.803
Dona Inês	Pequeno Porte I	10.453
Duas Estradas	Pequeno Porte I	3.596
Guarabira	Médio Porte	58.833
Logradouro	Pequeno Porte I	4.332
Mulungú	Pequeno Porte I	9.902
Pilões	Pequeno Porte I	6.635
Pilõezinhos	Pequeno Porte I	4.976

Pirpirituba	Pequeno Porte I	10.579
Riachão	Pequeno Porte I	3.588
Serra da Raiz	Pequeno Porte I	3.148
Serraria	Pequeno Porte I	6.099
Sertãozinho	Pequeno Porte I	5.024
Solânea	Pequeno Porte II	26.407
Tacima	Pequeno Porte I	10.911

Fonte: IDEME, 2012; IBGE, 2019. Quadro construído pela Autora.

Na subclassificação¹⁷ definida pelo SUAS 10, identificamos que os municípios de Pequeno Porte I ficam divididos da seguinte forma: os municípios subclassificados como PP1b: Duas Estradas, Logradouro, Pilõezinhos, Riachão e Serra da Raiz; municípios PP1c: Borborema, Caiçara, Casserengue, Cuitegi, Pilões, Serraria e Sertãozinho; município PP1d: Mulungu; municípios PP1e: Alagoinha, Dona Inês, Pirpirituba e Tacima; e os municípios PP1f : Araçagi, Belém e Cacimba de Dentro. A região não possui municípios subclassificados em PP1a, ou seja, municípios com população menor que 2.500 habitantes.

Assim, devido à grande representatividade dos municípios de Pequeno Porte I na região, a pesquisadora escolheu realizar a pesquisa nesses municípios, partindo do pressuposto que os municípios de Pequeno Porte I possuem as mesmas características e similaridades no tocante a oferta e execução dos serviços públicos. Contudo, pelo número de municípios classificados como de Pequeno Porte I, se fez necessário realizar um redimensionamento da amostra a partir da construção de alguns critérios, para selecionar os quatro municípios para a nossa análise, de modo, que os resultados do nosso estudo possam ser aplicados nos demais, considerando que possuem as mesmas características. Os critérios para a amostra foram os seguintes:

- maior número % de concentração de famílias beneficiárias do PBF;
- menor número % de concentração de famílias beneficiárias do PBF;
- maior número % de famílias em situação de extrema pobreza;
- maior número % de famílias em área rural.

¹⁷ Verificar a subclassificação no quadro 02, p. 74.

Quadro 07. Maior e menor concentração de famílias beneficiárias do PBF/Números Absolutos

Municípios/ 2º Região –	Nº de Famílias PBF
Araçagi	3.354
Alagoinha	2.610
Araruna	2.726
Belém	2.501
Borborema	798
Cacimba de Dentro	2.925
Caicara	1.286
Casserengue	1.320
Cuitegi	1.127
Dona Inês	1.794
Duas Estradas	744
Logradouro	637
Mulungú	1.775
Pilões	1.453
Pilõezinhos	1.134
Pirpirituba	1.505
Riachão	493
Serra da Raiz	369
Serraria	1.074
Sertãozinho	553
Tacima	1.505

Fonte: Folha de Pagamento PBF de março de 2019, números obtidos no Relatório de Informações Sociais/SAGI - MC. Acesso em 25 de março de 2019. Tabela Construída pela Autora.

A partir do **quadro 07** podemos aferir que em números absolutos os municípios com maior e menor número de beneficiários do Programa Bolsa Família, respectivamente, são: **Araçagi e Serra da Raiz**. Entretanto, para o nosso estudo adotaremos como referência os municípios com maior e menor concentração de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em números percentuais a partir da relação entre o número de domicílios do município e o número de famílias beneficiárias do programa, conforme a tabela abaixo:

Tabela 01. Percentual de Famílias Beneficiárias do PBF

Municípios/ 2º Região – Pequeno Porte I	Nº de Domicílios¹⁸	Nº de Famílias PBF	Maior percentual de Famílias beneficiárias do PBF - %
Araçagi	5.017	3.354	66,85
Alagoinha	3.689	2.610	70,75
Araruna	5.221	2.726	52,21
Belém	5.150	2.501	48,56
Borborema	1.396	798	57,16
Cacimba de Dentro	4.598	2.925	63,61
Caiçara	2.098	1.286	61,29
Casserengue	1945	1.320	67,83
Cuitegi	1892	1.127	59,56
Dona Inês	2956	1.794	60,69
Duas Estradas	1071	744	69,46
Logradouro	1104	637	57,69
Mulungú	2746	1.775	64,65
Pilões	1.722	1.453	84,37
Pilõezinhos	1.420	1.134	79,85
Pirpirituba	2.946	1.505	51,08
Riachão	930	493	53,01
Serra da Raiz	891	369	41,4
Serraria	1.697	1.074	63,28
Sertãozinho	1.287	553	42,96

¹⁸ Destacamos que esse dado foi do Censo (IBGE, 2010), embora no início deste subitem foi utilizado dados atualizados em relação a população dos municípios, os dados referentes ao número de domicílios só são atualizados pelo IBGE no Censo que é realizado a cada dez anos.

Tacima	2.588	1.505	58,15
---------------	-------	-------	-------

Fonte: IBGE, Censo 2010. Folha de Pagamento PBF de março de 2019, números obtidos no Relatório de Informações Sociais/SAGI - MC. Acesso em 25 de março de 2019. Tabela construída pela Autora.

A **tabela 01** foi construída a partir de dados referente ao número de domicílios do IBGE/ Censo 2010 realizando um comparativo com o número de famílias beneficiárias do PBF, dessa forma, extraímos que em números percentuais a cidades com maior e menor concentração de beneficiários do programa são **Pilões e Serra da Raiz**.

Tabela 02. Percentual de Famílias em Situação de Extrema Pobreza

Municípios/ 2º Região – Pequeno Porte I	Nº de Domicílios	Nº de Famílias Inscritas no Cadúnico com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00	Famílias com renda mensal de R\$ 0,00 até R\$89,00 - %
Araçagi	5.017	3.405	67,86
Alagoinha	3.689	2.585	70,07
Araruna	5.221	2.769	53,03
Belém	5.150	2.293	44,52
Borborema	1.396	791	56,66
Cacimba de Dentro	4.598	2.991	49,82
Caiçara	2.098	1.323	63,06
Casserengue	1.945	1.355	69,66
Cuitegi	1.892	1.060	56,02
Dona Inês	2.956	1.781	60,25
Duas Estradas	1.071	770	71,89
Logradouro	1.104	609	55,16
Mulungú	2.746	1.850	67,37
Pilões	1.722	1.422	82,57
Pilõezinhos	1.420	1.197	84,29

Pirpirituba	2.946	1.403	47,62
Riachão	930	494	53,11
Serra da Raiz	891	322	36,13
Serraria	1.697	1.089	64,17
Sertãozinho	1.287	526	40,87
Tacima	2.588	1.584	61,2

Fonte: IBGE, Censo, 2010; Números obtidos no Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania/SAGI – MC. Referência de janeiro de 2019. Acesso em 25 de março de 2019. Tabela construída pela Autora.

A construção da **tabela 02** se deu a partir da relação entre o número de domicílios particulares permanentes do município, dados extraídos do IBGE/Censo 2010 e da quantidade de família inscritas no Cadastro único de Programas Sociais do Governo Federal, tendo como base janeiro de 2019, com renda per capita mensal de R\$0,00 até R\$89,00, assim verificou-se que o município com maior percentual de famílias em situação de extrema pobreza foi **Pilõezinhos**.

Tabela 03. Percentual da População da Zona Rural¹⁹, 2010.

Municípios/ 2º Região – Pequeno Porte I	Nº Total de Habitantes do município	Nº Total de Habitantes da zona rural do município	Habitantes da Zona Rural do Município - %
Araçagi	17.224	10.420	60,4
Alagoinha	13.577	4.544	33,71
Araruna	18.886	9.556	50,59
Belém	17.083	2.981	17,54
Borborema	5.111	1.379	26,98
Cacimba de Dentro	16.755	7.591	45,3

¹⁹ Nesta tabela utilizamos os dados do número de habitantes dos municípios do Censo (IBGE, 2010), bem como, o número de habitantes da zona rural dos municípios, a estimativa da população dos municípios utilizada no início deste subitem só foi divulgada em agosto de 2019 e a tabela foi elaborada em março de 2019.

Caiçara	7.220	2.030	28,11
Casserengue	7.058	3.600	51,00
Cuitegi	7.889	1.281	16,23
Dona Inês	10.517	5.862	55,73
Duas Estradas	3.640	799	21,95
Logradouro	3.942	2.219	56,29
Mulungú	9.469	4.933	52,00
Pilões	6.978	3.646	52,24
Pilõezinhos	5.155	2.747	53,28
Pirpirituba	10.319	2.427	23,51
Riachão	3.274	1.243	37,96
Serra da Raiz	3.204	1.069	33,36
Serraria	6.238	2.771	44,42
Sertãozinho	4.395	1.180	26,84
Tacima	10.263	5.892	57,41

Fonte: IBGE, 2010, Censo. Tabela construída pela Autora.

A **tabela 03** buscou identificar o município com maior percentual da população residente da Zona Rural, identificando nesta tabela o município de **Araçagi**.

A partir da análise das tabelas as cidades escolhidas como amostrais foram as seguintes: Pilões, Serra da Raiz, Pilõezinhos e Araçagi. Sendo **Pilões** com a maior quantidade percentual de famílias beneficiários do Programa Bolsa Família, **Serra da Raiz** com a menor concentração de famílias beneficiárias. O município

com maior percentual de famílias em situação de extrema pobreza foi **Pilõezinhos**, e por fim, **Araçagi** com maior percentual da população residente da Zona Rural.

Após a definição dos municípios da amostra, iremos apresentar as características demográficas destes municípios (tabela 04).

Tabela 04. Municípios da Amostra - População total, área territorial e densidade demográfica

Municípios	População		Área Territorial Km²	Densidade Demográfica (hab/km²) – 2010	PIB per capita R\$ - (2017)
	2010	2019			
Araçagi	17.224	16.987	231,155	74,51	9.856,48
Pilões	6.978	6.635	64,446	108,28	13.230,97
Pilõezinhos	5.155	4.976	43,91	117,42	8.597,43
Serra da Raiz	3.204	3.148	29,082	110,17	10.088,78

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 09 de janeiro de 2020.
Tabela construída pela autora.

A partir da **tabela 04** verificou-se que entre os municípios da amostra, o que possui maior quantidade de habitantes é o município de Araçagi, com população de 16.987 (IBGE, 2019), e o que possui menor quantidade de habitantes é o município de Serra da Raiz, 3.148 habitantes (IBGE, 2019). Em relação a área territorial, os dois municípios são os que possuem maior e menor área territorial, respectivamente, Araçagi com 231,155 Km² e Serra da Raiz com 29,082 Km². O município com a maior densidade demográfica foi Pilõezinhos com 117,42 habitantes por Km² e Araçagi a menor densidade, 74,51 habitantes por Km². Os quatro municípios da amostra apresentaram redução na população entre 2010 e 2019, sendo que o município de Pilões registrou a maior redução da população, de 6.978 para 6.635.

No que diz respeito ao Produto Interno Bruto – PIB per capita/2017 dos municípios da amostra, o município com maior PIB per capita é Pilões, com R\$13.230,97, no Estado da PB Pilões ocupa a 22º posição, Pilõezinhos é o

município com menor PIB per capita entre os municípios da amostra, com o valor R\$8.597,43, ocupando a 133ª posição no ranking do Estado da PB. Serra da Raiz tem o PIB per capita de R\$10.088,78 e Araçagi R\$9.856,48, ocupando no ranking do estado as 59ª e 69ª posições, respectivamente.

Em relação ao envelhecimento da população nos municípios da amostra, verificou-se que entre 2000 e 2010 a população idosa teve um aumento em todos os municípios. Em 2000 Serra da Raiz tinha uma população idosa de 14,23% e em 2010 esse número aumentou para 14,76%, Araçagi em 2000 possuía uma população com mais de 60 anos de idade de 12,63% e em 2010 de 14,74%, o município de Pilões em 2000 tinha uma população idosa de 11,10% e em 2010 11,38%, já Pilõezinhos em 2000 a população idosa era de 10,76%, chegando 12,45% em 2010. (IDEME, 2012)

No que diz respeito a população com idade entre 0 e 19 anos, público que demanda os serviços condicionados, sobretudo, da política de Educação, observamos que esse público no município de Araçagi em 2000 correspondia a 45,36% da população total, em 2010 esse percentual caiu para 36,66%. Em 2000 o percentual da população de 0 a 19 anos em Pilões era de 49,15%, em 2010 esse percentual caiu para 40,02%, em Pilõezinhos em 2000 atingiu um percentual de 48,91%, e em 2010 esse percentual foi de 38,53, já em Serra da Raiz o percentual em 2000 era de 44,67% e em 2010 caiu para 36,49% da população total.

Desse modo, verificou-se uma redução da população de 0 a 19 anos de idade em todos os municípios da amostra entre 2000 e 2010.

O Índice de Desenvolvimento Humano do Município (IDHM) de Araçagi teve um crescimento de 41,13%, passando de 0,389 em 2000 para 0,549 em 2010, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano²⁰, nesse período, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,202), seguida por Longevidade e por Renda, Araçagi ocupa a 194ª posição no ranking do Estado da Paraíba.

O IDHM de Pilões em 2000 era de 0,354 passando para 0,560 em 2010, uma taxa de crescimento referente a 51,28%, a dimensão que mais contribuiu para o

²⁰Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em 15 de janeiro de 2020.

crescimento do IDH do município em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,253), seguida por Longevidade e por Renda, o município está na 178º no ranking de municípios da PB.

O município de Pilõezinhos tem o IDHM 0,564, em 2010, representando um aumento de 39,26%, em 2000 o município tinha um IDHM de 0,405. A dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,215), seguida por Longevidade e por Renda, no ranking de municípios da PB Pilõezinhos encontra-se na 169º posição.

Entre os municípios da amostra, Serra da Raiz é o que apresenta o melhor IDHM, 0,626, e o que está melhor posicionado em relação ao ranking de IDHM dos municípios do Estado da Paraíba, ocupando a 25º posição. O município apresentou uma taxa de crescimento de 37,58%, em 2000 o IDHM era 0,455, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,235), seguida por Longevidade e por Renda.

No próximo capítulo iremos apresentar as características destes municípios, a partir dos indicadores demográficos, de renda das famílias inscritas no Cadúnico para Programas Sociais e socioterritoriais, segundo a análise dos serviços públicos condicionados dos quatro municípios da amostra, a partir da análise de dados secundários disponibilizados pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania – SAGI/MC, IBGE, IPEA, entre outros.

CAPÍTULO 03. TERRITÓRIO EM ANÁLISE: INDICADORES SOCIOTERRITORIAIS DE PROTEÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE I DA SEGUNDA REGIÃO GEOADMINISTRATIVA DA PARAÍBA

Este capítulo apresenta a análise do território, a partir das características e indicadores socioterritoriais de proteção social, elucidados através do levantamento de dados e mapeamento realizado nos municípios da amostra.

Assim, aborda, de início, os indicadores demográficos e de renda das famílias inscritas no Cadastro Único nos municípios da amostra. Apresentando também, indicadores da relação entre a oferta e a demanda dos serviços públicos de proteção social vinculado ao território de vivência, considerando as condicionalidades e o acesso às políticas de saúde, educação e assistência social, além de realizar inferências sobre a gestão municipal da (des) proteção social.

Os dados utilizados na nossa pesquisa são de origem secundária, extraídos do Relatório de Informações Sociais da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério da Cidadania – SAGI/MC, do aplicativo Bolsa Família e Cadastro Único disponibilizado pelo Ministério da Cidadania, além de dados do IBGE, IPEA, INEP, entre outros.

A investigação desses dados, bem como, de todos os dados que vem sendo apresentados e apreciados no decorrer deste estudo, busca contribuir com a nossa hipótese e pressupostos que perpassam o nosso debate, de modo a elucidar as questões que serviram como diretivas para a nossa pesquisa.

Nesse sentido, por fim, a análise dos indicadores é feita à luz de leituras socioterritoriais sobre a proteção social, de modo, a construir propostas que venham a corroborar com a gestão do Programa Bolsa Família, bem como, subsidiar estudos sobre a temática.

3.1. Indicadores demográficos e de renda das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Iniciaremos este subitem com a apresentação dos indicadores demográficos e renda das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais dos municípios da amostra. Para tanto, iremos expor o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nesses municípios em dois períodos distintos, para analisarmos como os dados se comportam nestes períodos, início do ano de 2019, e no fim do ano de 2019 (tabela 05).

Tabela 05. Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra - período Março 2019/ Outubro 2019

Municípios	Nº de Famílias beneficiárias do PBF – Março 2019	Nº de Famílias beneficiárias do PBF – Outubro 2019
Araçagi	3.354	3.297
Pilões	1.453	1.411
Pilõezinho	1.134	1.111
Serra da Raiz	369	343

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC, 2019. Acesso em: 25 de março de 2019; 23 de janeiro de 2020. Tabela Construída pela Autora.

A **tabela 05** apresenta a quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra referente a folha de pagamento do programa nos meses de março e outubro de 2019. Segundo os dados apresentados, os quatro municípios tiveram redução na quantidade de famílias beneficiárias entre os meses analisados. Serra da Raiz apresenta a maior redução no número de famílias beneficiárias do programa, 7,05%, seguido por Pilões, 2,9% e Pilõezinhos, 2,1%, Araçagi é o município que teve menor redução no número de famílias beneficiárias do PBF, 1,7%.

A redução na quantidade de famílias beneficiárias dos municípios da amostra reflete a situação do Programa nacionalmente, desde 2017 o Governo Federal vinha anunciando que a fila de espera do programa estava sendo zerada mês a mês.

Entretanto, em reportagem recente²¹ divulgada pelo Jornal O Globo²² existem cerca de 494.229 famílias aguardando a inserção no PBF, ainda segundo a reportagem a lista de espera é a maior desde 2015, são famílias que já estão cadastradas, possuem o critério de elegibilidade para inserção no programa, mas continuam de fora do Bolsa Família. A Folha de São Paulo ²³em reportagem recente, afirma que a fila de espera do PBF era de mais de 1 milhão de famílias em dezembro de 2019, podendo chegar a 1,454 milhão de famílias no início de 2020.

Ao analisarmos dados referente aos valores do Orçamento do Programa Bolsa Família entre os anos de 2015 e 2020 (diagrama 02), fica perceptível a partir da Lei Orçamentaria Anual dos referidos anos, que nas propostas do Governo Federal não existe aumento considerável dos valores destinados ao Programa Bolsa Família.

²¹O jornal O Globo afirmou que acessou as informações através da Lei de Acesso à Informação, após quatro meses desde a solicitação, salientando que o Ministério da Cidadania só disponibilizou a informação após determinação da Controladoria-Geral da União (CGU).

²²Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsa-familia-volta-ter-fila-com-500-mil-inscritos-em- apenas-um-ano-24212714>. Acesso em 27 de janeiro de 2020.

²³ Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/ha-um-ano-governo-ja-sabia-da-falta-de-dinheiro-para-o-bolsa-familia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa. Acesso em 26 de fevereiro de 2020.

Diagrama 02. Orçamento do Governo Federal para o Programa Bolsa Família

2015	• R\$27.115.890.000
2016	• R\$28.116.590.000
2017	• R\$29.272.690.000
2018	• R\$28.200.000.000
2019	• R\$29.484.920.000
2020	• R\$29.484.919.999

Fonte: Sita da Câmara Federal - Quadro²⁴ orçamentários Consolidados, Lei Orçamentária Anual, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020; Relatório de receitas e despesas do Ministério da Cidadania. Diagrama construído pela autora.

A partir do **diagrama 02**, é notório que o orçamento destinado ao PBF entre 2015 e 2020 não apresentou aumento considerável, pelo contrário, a proposta orçamentaria para o PBF no ano de 2020 é praticamente o mesmo valor de 2019. Assim, a diminuição ou manutenção dos valores alocados para programa apontam para o encolhimento do programa em 2020, considerando que se não ocorre o aumento do orçamento, não existe possibilidade de inserção de novas famílias, contribuindo para o acúmulo de famílias que não conseguem acessar o programa, mesmo com perfil.

Outro fator que pode ser identificado a partir da falta de ampliação de recursos destinados ao PBF, é a impossibilidade de aumento dos valores dos benefícios, bem como a mudança no índice da linha da pobreza, fatores que dependem da discricionariedade do governo federal.

²⁴Diagrama construído a partir dos Quadros Orçamentários consolidados das Leis Orçamentárias dos anos 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em 15 de janeiro de 2020. E de Informações do Portal de Acesso à Informação do Ministério da Cidadania. Disponível em: http://www.cidadania.gov.br/acesso-a-informacao/receita-e-despesas/rec_desp. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

Corroborando com a nossa análise, o estudo desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) intitulado “Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: Um balanço dos primeiros quinze anos” publicado em 2019, aponta que 70% dos recursos do PBF alcançam

20% mais pobres (computados antes da transferência do programa). Sua excelente focalização explica por que, apesar do seu pequeno orçamento (0,5% do produto interno bruto – PIB) e da sua limitada participação na renda das famílias da PNAD (0,7%), o programa tem um impacto tão relevante na redução da pobreza: suas transferências reduzem a pobreza em 15% e a extrema pobreza em 25%. As decomposições dinâmicas do coeficiente de Gini sugerem que o programa foi responsável por 10% da redução da desigualdade entre 2001 e 2015. (IPEA, 2019, p. 6)

Entretanto, mesmo apresentado resultados favoráveis, o PBF também possui seus limites e desafios, o estudo do IPEA afirma que a consolidação e expansão do programa não traria prejuízos para a focalização e a importância do programa em relação ao combate à pobreza, recomendando, inclusive, a importância da expansão do número de famílias beneficiárias. Contudo, na contramão da recomendação, verificamos que o quantitativo de famílias beneficiárias do Bolsa Família vem diminuindo, bem como, a quantidade de famílias que tem conseguido acessar ao programa, aguardando na fila de espera, quando seria imprescindível compreender o

[...] significado, a importância e as contribuições que esse programa tem para um amplo contingente populacional de famílias que vivem na pobreza e na extrema pobreza no país, cuja fonte única de uma renda certa, para a grande maioria, é o trabalho informal, instável e mal remunerado ou somente a transferência monetária recebida através do programa. (SILVA, 2016, p. 223)

Nessa lógica, partimos da concepção que os cortes realizados no programa devem contribuir para o aumento da pobreza e desigualdade social no Brasil, para contribuir com a nossa reflexão, recentemente a Fundação Getúlio Vargas (FGV) lançou um estudo comentando os cortes no Programa Bolsa Família e o aumento

da extrema pobreza no país, a pesquisa afirma esse aumento ocorreu que por conta da recessão econômica, mas também por desajustes no PBF

Entre 2014 e 2018, a renda dos 5% mais pobres no Brasil caiu 39% e, como consequência, o contingente da população em extrema pobreza aumentou em 71,8% neste interim com incorporação de cerca de 3.4 milhões de novos pobres extremos. (FGV, 2020)

Ademais, o estudo assegura que a redução do número de beneficiários, além de uma fila de espera com em média 500 mil famílias sem cobertura do programa, e que existem outras estimativas que apontam que a fila de espera chegava a quase 1 milhão de famílias aguardando serem atendidas pelo PBF, esse conjunto de fatores demonstram que “o principal instrumento de combate à pobreza regrediu durante a crise econômica iniciada no final de 2014, o que levou à perda de bem-estar e ao crescimento no contingente de brasileiros em situação de extrema vulnerabilidade social.”

Em entrevista ao portal de notícias UOL²⁵ o diretor da FGV Social, Marcelo Neri, cita que acredita que a concessão do 13º do PBF as famílias beneficiárias podem estar associada ao aumento da fila de espera

"Até desconfio, não tenho certeza, de que essa fila esteja associada ao 13º salário concedido pelo governo. Então você fechou uma porta de entrada do programa e criou essa fila, e eu não vejo que seja uma troca razoável. Além de prejudicar os pobres, você também atrapalha a economia, porque o Bolsa Família tem um efeito multiplicador" (NERI Apud TAJRA, 2020)

Essa informação colabora com o nosso pensamento, partindo do pressuposto que o orçamento para o programa para o exercício de 2019 não considerava o pagamento do 13º, de modo que foi necessário interromper as concessões de novos benefícios para garantir o pagamento de 13º, fazendo com

²⁵ Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/02/19/cortes-no-bolsa-familia-impulsionam-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil.htm>. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

que a população mais vulnerável sofre as consequências da falta de concessão de novos benefícios.

De maneira geral, os constantes ataques que o Programa Bolsa Família vem sofrendo, mesmo representando a face das políticas de proteção social brasileiras e estando consolidado após pouco mais de 15 anos de implementação, demonstra conforme afiança Sposati (2018, p. 2324) que “não foi construída a unidade diretiva nem a isonomia de trato da proteção social entre os brasileiros. Não há um Plano de Proteção Social Pública para o Brasil e para os brasileiros.” O PBF depende das prioridades e do direcionamento político-institucional do governo federal, enquanto política de proteção social, e toda a Seguridade Social brasileira transformaram-se

em fundo financeiro operado como ferramenta política para privilégios do legislativo, da magistratura e dos militares, e cerceamento de certezas sociais do trabalhador, sua família e seus filhos. Nessa mutação, a moeda proteção social é cunhada como uma commodity de alto valor, transgressor da ética da dignidade humana, porém com efetivos resultados para a comercialização de apoios neoliberais fundados em desigualdades socioeconômicas. (SPOSATI, 2018, p. 2324)

Essa afirmação de Sposati nos leva a refletir sobre as consequências a longo prazo do direcionamento pontual e fragmentado que tem sido utilizado no trato as situações de desproteções sociais, a partir da concepção do neoliberalismo que desconsidera que a proteção social, sobretudo, as famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda, depende “em grande medida, da existência de sistemas universais de saúde e educação consolidados e de um economia dinâmica que permita gerar, de modo sustentável, empregos de qualidade.” (CECCHINI & MADARIAGA APUD SILVA, 2016, p. 223)

Dando continuidade à nossa análise, a partir das consideração apresentadas sobre redução do PBF a os direcionamentos adotados no enfretamento das situações de desproteção social das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, identificamos a necessidade de analisarmos a quantidade famílias inscritas no CadÚnico para Programas Sociais nos municípios do estudo, apresentando também a cobertura do programa em relação a estimativa de famílias pobres em cada município, bem como a estimativa da cobertura em relação a população total

do município, buscando verificar se existe um déficit de cobertura do programa nos municípios da amostra.

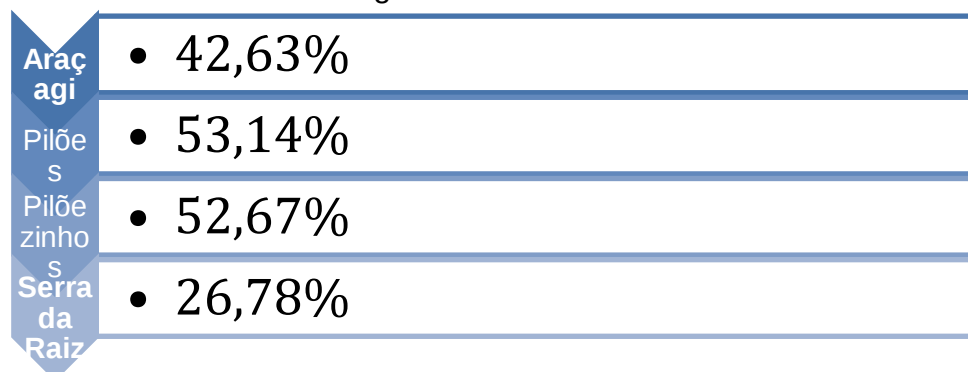
Tabela 06. Quantidade de famílias inscritas no CadÚnico por município da amostra - período jan/2019 e dez/2019

Municípios	Quantidade de famílias inscritas no CadÚnico – Janeiro/2019	Quantidade de famílias inscritas no CadÚnico – Dezembro/2019
Araçagi	4.399	4.829
Pilões	2.030	2.105
Pilõezinhos	1.507	1.552
Serra da Raiz	568	571

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em: 25 de março de 2019; 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

A **tabela 06** apresenta a quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais nos meses de janeiro de 2019 e dezembro do mesmo ano, ao analisá-la identificamos que ocorreu o aumento do número de inscritos no CadÚnico em todos os municípios da amostra, contudo, como já sinalizamos anteriormente, mesmo com o aumento das inscrições no CadÚnico, o número de famílias beneficiárias do PBF diminuiu.

Diagrama 03. Percentual aproximado da população do município beneficiada pelo Programa Bolsa Família

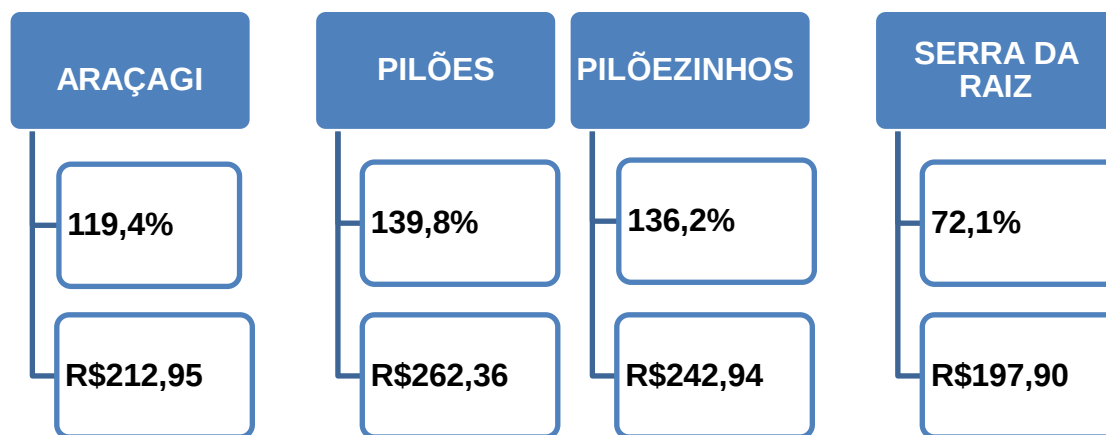


Fonte: Relatório de Informações Sociais/ SAGI-MC. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/index.html>. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Diagrama Construído pela Autora.

No **diagrama 03** apresentamos o percentual aproximado da população do município que é beneficiária do PBF, os municípios de Pilões e Pilõezinhos apresentam mais de 50% da população como beneficiária do programa, enquanto Araçagi apresenta 42,63% e Serra da Raiz um percentual bem inferior aos demais municípios, 26,78%. Entretanto, sabe-se que o número da população do município não influencia na cota do Programa Bolsa Família do município, o quantitativo é calculado a partir da estimativa de famílias pobres do município, segundo o Censo do IBGE, sendo esse um dos filtros utilizados para a concessão dos municípios, quando o município atinge a cota, a frequência das concessões diminui.

Nesse sentido, iremos expor no **diagrama 04**, abaixo, o percentual de cobertura do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra a partir da estimativa de famílias pobres (CENSO, IBGE, 2010), o diagrama também contém o valor médio dos benefícios recebidos pelas famílias beneficiárias do programa.

Diagrama 04. Percentual de cobertura do Programa Bolsa Família a partir da estimativa de famílias pobres dos municípios (CENSO, IBGE, 2010) e o valor médio recebido pelas famílias do PBF



Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Diagrama construído pela autora.

Segundo o **diagrama 04** os municípios de Araçagi, Pilões e Pilõezinhos possuem um percentual de cobertura do programa considerando a estimativa de

famílias pobres, acima dos 100%, apenas Serra da Raiz se encontra abaixo dos 100%, com um percentual de cobertura de 72,1%.

No relatório da SAGI/ MC disponibilizado aos municípios através do aplicativo Bolsa Família e Cadastro Único, o município de Serra da Raiz está classificado como abaixo da meta de atendimento do programa, sendo sugerido que o município realize ações de busca ativa para que famílias que possuam perfil para estarem no programa sejam cadastradas.

O relatório aponta que os municípios de Araçagi, Pilões e Pilõezinhos, alcançaram a meta, sendo sugerido para esses municípios que sejam desenvolvidas ações que foquem na manutenção e atualização cadastral dos beneficiários.

Essas informações nos levam a questionar sobre a capacidade das equipes de Gestão do Programa Bolsa Família de realizarem ações para além da alimentação do Cadastro único, considerando que na maioria dos municípios as equipes de Gestão Municipal do PBF e a Gestão do CadÚnico são as mesmas, equipes mínimas, que lidam cotidianamente com problemas relacionados aos sistemas (CadÚnico, SIBEC, SICON), em sua maioria profissionais com vínculos precários, que recebem formações superficiais sobre os sistemas e o PBF, necessitando lidar diariamente com altas demandas, sendo esses um dos maiores desafios para uma Gestão Municipal do Programa Bolsa Família qualificada, que consiga realizar ações de busca ativa, atividades educativas, assim como, acompanhar as famílias que aguardam pela concessão do benefício do PBF, identificar e acompanhar as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do programa, encaminhando para a rede socioassistencial, e principalmente articulação com a rede de serviços condicionados (saúde, educação e assistência social), de modo a realizar a integração das ações.

No tocante ao valor monetário médio do benefício recebido por família, o **diagrama 04** apresenta que o maior valor médio pago as famílias beneficiárias é no município de Pilões, R\$263,35, seguido pelo município de Pilõezinhos, R\$242,94, Araçagi, R\$212,95, e por fim, Serra da Raiz apresenta o menor valor médio pago, R\$197,90.

Diferentes estudos apontam que os valores do benefício do PBF ainda são “pouco significativos para impactar nas condições de vida das famílias beneficiárias” (SILVA, 2016, p. 222), sendo esse o motivo que impede que o programa seja mais eficaz no enfrentamento à pobreza, o valor é “muito baixo para que se cumpra o objetivo de garantir uma renda mínima aos mais pobres.” (IPEA, 2019, p. 30)

Sabe-se que o valor monetário do benefício repassado as famílias é influenciado, sobretudo, pela informação referente a renda per capita familiar informada no momento da coleta de dados para o CadÚnico. Nesse sentido, sentimos a necessidade de analisar a renda per capita das famílias inscritas no Cadastro Único dos municípios da amostra conforme será apresentado na **tabela 07**. Além disso, essa tabela subsidiará a nossa análise em busca de identificar mais adiante se o aumento da demanda de inscritos no CadÚnico coincide com o aumento da fila de espera do Programa Bolsa Família, para isso será necessário analisar a renda per capita das famílias inscritas, de modo a identificar o quantitativo de famílias com renda per capita dentro do perfil do PBF.

Tabela 07. Renda per capita mensal das famílias inscritas no CadÚnico por município da amostra - Período jan/2019

Municípios	Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00	Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 89,01 até R\$ 178,00	Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 178,01 até ½ salário mínimo	Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de ½ salário mínimo	Total de Famílias cadastradas
Araçagi	3.405	95	449	450	4.399
Pilões	1.422	135	238	235	2.030
Pilõezinhos	1.197	41	120	149	1.507
Serra da Raiz	322	81	105	60	568

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 25 de maio de 2019. Tabela construída pela Autora

Ao aferimos a **tabela 07** percebemos que o município da amostra com maior percentual de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita mensal até R\$89,00, ou seja, em situação de extrema pobreza, em janeiro de 2019, é o município de Pilõezinhos, com 79,42%, seguido pelo município de Araçagi, com 77,4%, Pilões 70,04% e Serra da Raiz, que apresenta menor percentual entre os quatro municípios de famílias com renda per capita mensal inferior a R\$89,00, com 56,69%.

Tabela 08. Renda per capita mensal das famílias inscritas no CadÚnico por município da amostra - Período dez/2019

Municípios	Famílias cadastradas com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00	Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00	Famílias cadastradas com renda per capita mensal entre R\$ 178,01 e $\frac{1}{2}$ salário	Famílias cadastradas com renda per capita mensal acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo	Total de Famílias cadastradas
Araçagi	3.566	67	493	703	4.829
Pilões	1.553	53	221	278	2.105
Pilõezinhos	1.166	37	148	201	1.552
Serra da Raiz	337	62	96	76	571

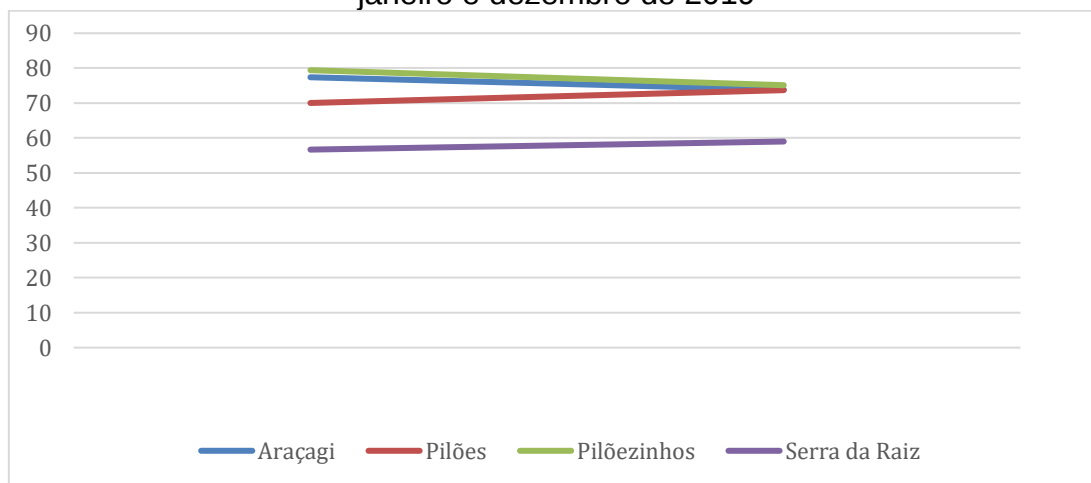
Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora

A **tabela 08** apresenta a renda per capita mensal das famílias inscritas no CadÚnico nos municípios da amostra em dezembro de 2019, entre os municípios o que apresentou o maior percentual de família inscritas no CadÚnico com renda per capita mensal menor que R\$89,00 foi Pilõezinhos com 75,12%, Araçagi apresentou um percentual de 73,84%, Pilões 73,71% e Serra da Raiz alcançou 59,01%.

Ao compararmos os dados referentes as **tabelas 07 e 08** é perceptível que Pilõezinhos nos dois períodos é o município, entre os da amostra, que possui o maior percentual de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita inferior a R\$89,00, e, Serra da Raiz, o município que apresenta menor percentual. Porém, também conseguimos identificar que entre janeiro e dezembro de 2019 o percentual

de famílias em situação de extrema pobreza inscritas no CadÚnico em Pilõezinhos diminuiu, como também em Araçagi, enquanto que em Serra da Raiz e Pilões esse percentual aumentou como vamos apresentar no gráfico 01 abaixo:

Gráfico 01. Comparativo entre o percentual de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita inferior a R\$89,00 nos municípios da amostra no período de janeiro e dezembro de 2019



Fonte: Relatório de Informações Sociais/ SAGI – MC. Acesso em 25 de março de 2019; 23 de janeiro de 2020. Gráfico construída pela Autora.

A partir do **gráfico 01** é notório que o percentual de famílias com renda per capita mensal menor que R\$89,00 nos municípios de Pilõezinhos, Araçagi e Pilões é bem próximo, variando entre 73% e 75%, apenas o município de Serra da Raiz se manteve abaixo dos 60%.

Na **tabela 09 e 10**, apresentaremos os dados do CadÚnico a partir da quantidade total de pessoas cadastradas considerando a renda per capita das famílias que essas pessoas estão inseridas, nos períodos de janeiro e dezembro de 2019, respectivamente.

Tabela 09. Pessoas cadastradas no Cadúnico por município da amostra e renda per capita - Período Jan/2019

Municípios	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e R\$	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 178,01 e ½	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal acima de ½ salário	Total de Pessoas cadastradas
Araçagi	9.422	363	1.306	620	11.711
Pilões	4.568	476	754	345	6.143
Pilõezinhos	3.531	171	339	172	4.213
Serra da Raiz	987	278	362	89	1.716

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 25 de março de 2019. Tabela construída pela Autora.

Na análise da **tabela 09** identificamos que em janeiro de 2019 o município com maior percentual de pessoas cadastradas no Cadúnico em famílias com renda per capita mensal menor que R\$89,00, ou seja, em situação de pobreza extrema, é o município de Pilõezinhos com um percentual de 83,38%, seguido por Araçagi com 80,45% e Pilões com 74,36%, o município com menor percentual de pessoas cadastradas no Cadúnico com renda per capita inferior a R\$89,00 é o município de Serra da Raiz, 57,51%.

A seguir iremos analisar esses dados referentes ao período de dezembro de 2019.

Tabela 10. Pessoas cadastradas no Cadúnico por município da amostra e renda per capita - Período Dez/2019

Municípios	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal de R\$ 0,00 até R\$ 89,00	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 89,01 e R\$ 178,01 e ½	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal entre R\$ 178,01 e ½	Pessoas cadastradas em famílias com renda per capita mensal acima de ½ salário	Total de Pessoas cadastradas
Araçagi	9.531	309	1.370	922	12.132
Pilões	4.825	228	732	400	6.185
Pilõezinhos	3.401	132	429	272	4.234
Serra da Raiz	1.047	211	335	118	1.711

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

Na **tabela 10** aferimos que no período de dezembro de 2019 Serra da Raiz permaneceu com o menor percentual de pessoas cadastradas no Cadúnico em famílias com renda mensal de até R\$89,00, 61,19%, entretanto esse percentual aumentou em relação ao período de janeiro de 2019 cerca de 3,68%, em janeiro o percentual era de 57,51%. O município de Pilõezinhos apresentou em dezembro de 2019 um percentual de 80,32% pessoas cadastradas no Cadúnico em famílias com renda mensal inferior a R\$89,00, em janeiro de 2019 esse percentual era de 83,38, apresentando uma diminuição de cerca de 3,06%. Já o município de Araçagi em dezembro de 2019 teve um percentual de 78,56% em relação as pessoas cadastradas em famílias com renda per capita menor que R\$89,00, diminuindo 1,89% em relação ao período de janeiro quando chegou a 80,45%. Em Pilões o percentual de pessoas cadastradas em famílias com renda per capita menor que R\$89,00 em dezembro de 2019 foi de 78,01%, aumentando cerca de 3,65% em relação a janeiro quando atingiu o percentual de 74,36%.

Os dados demonstram que Pilõezinhos mesmo apresentando uma diminuição ainda apresenta o maior percentual de pessoas inscritas no Cadúnico com renda per capita inferior a R\$89,00 entre os municípios da amostra, Araçagi

também apresentou uma pequena diminuição, enquanto que Serra da Raiz e Pilões apresentaram um aumento de pessoas cadastradas no CadÚnico em situação de extrema pobreza nos períodos analisados.

A partir desses dados sentimos a necessidade de aferimos a quantidade total pessoas cadastradas no CadÚnico em relação a população total dos municípios da amostra a partir da estimativa da população do IBGE de 2019, de modo a extrairmos o percentual de pessoas inscritas no CadÚnico em relação ao número total da população do município.

Tabela 11. Percentual de pessoas inscritas no CadÚnico em relação a população total do município

Municípios	População Total dos municípios (estimativa IBGE, 2019)	Total de Pessoas cadastradas do CadÚnico – Dez/2019	Percentual de pessoas cadastradas no CadÚnico em relação a população total do município - %
Araçagi	16.987	12.132	71,41
Pilões	6.635	6.185	93,21
Pilõezinhos	4.976	4.234	85,06
Serra da Raiz	3.148	1.711	54,35

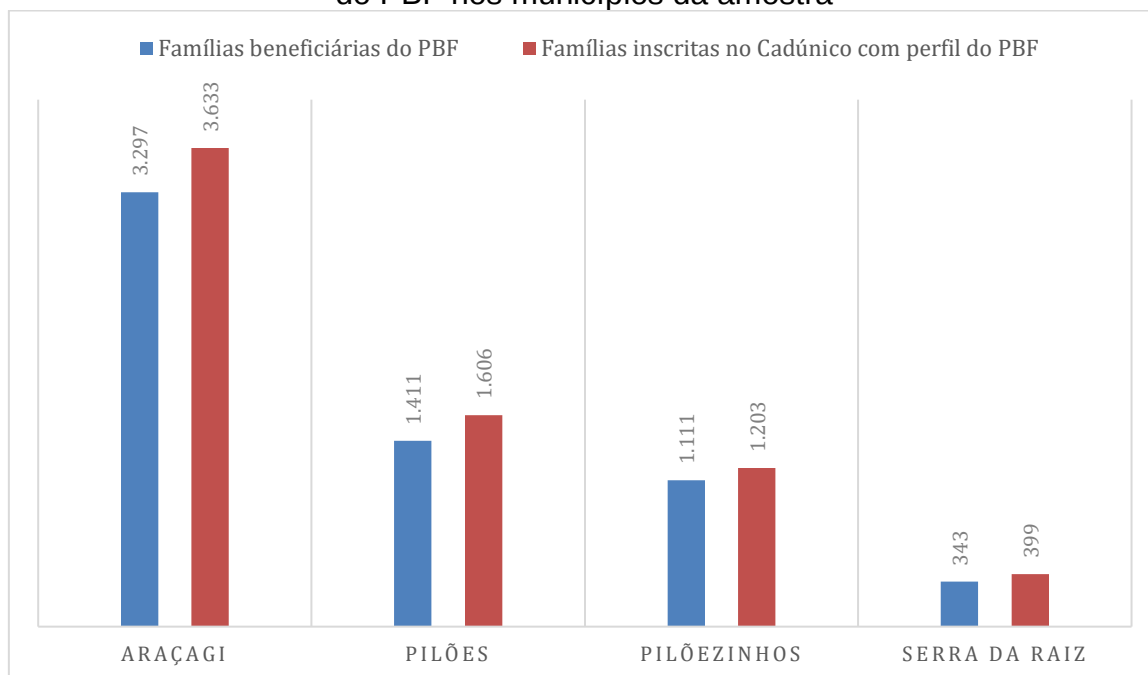
Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020; IBGE, 2019. Gráfico construída pela Autora.

Na **tabela 11** identificamos que o município da amostra com maior percentual de pessoas cadastradas no CadÚnico em relação ao número total da população é município de Pilões, 93,21%, seguido por Pilõezinhos, 85,06% e Araçagi, 71,41%. O município de Serra da Raiz, apresentou apenas o percentual de 54,35% de pessoas inscritas no CadÚnico do total de sua população.

Como já sinalizamos na **tabela 06**, a número de inscritos no CadÚnico aumentou nos municípios da amostra ao analisarmos os dados de janeiro e dezembro de 2019, no entanto, em contraponto a esse aumento, ocorreu a diminuição das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em todos os benefícios, com isso, percebemos a necessidade de verificarmos através do

quantitativo de famílias inscritas no Cadastro Único com renda per capita mensal inferior a R\$178,00, ou seja, com perfil de renda elegível para o programa, e a quantidade de famílias beneficiárias do PBF nesses municípios, de modo a identificarmos se existe uma déficit para ingressar no Bolsa Família, a chamada fila de espera.

Gráfico 02. Comparação entre o número de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita mensal de até R\$178,00 e a quantidade de famílias beneficiárias do PBF nos municípios da amostra



Fonte: Folha de Pagamento mês de referência outubro de 2019, Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Gráfico construído pela Autora.

O **Gráfico 02** expõe a relação entre a quantidade de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita mensal inferior a R\$178,00 e o quantitativo de famílias beneficiárias do PBF nos municípios da amostra, deixando evidente que em todos os municípios existe um maior número de famílias com perfil de renda para acessar o programa do que a quantidade de famílias que são beneficiárias do programa, corroborando com as informações citadas no início deste subitem, que aponta o aumento da fila de espera para inserção no PBF em todo o país.

Outro indicador que consideramos essencial para a nossa apreciação, se refere ao quantitativo de benefícios pagos as famílias beneficiárias do programa nos municípios da amostra. Sabe-se que é a partir dos valores declarados pelas famílias no momento do cadastramento ou atualização cadastral no CadÚnico que é calculado o valor monetário que a família irá receber, essa informação reflete diretamente nos valores recebidos pela família, bem como, se a mesma irá receber o benefício básico²⁶, pago a famílias com renda mensal per capita até R\$89,00, os benefícios variáveis, pago as famílias com renda per capita mensal de até R\$178,00, considerando se possuem crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes, e também o BSP, benefício pago às famílias que continuem com renda mensal por pessoa inferior a R\$ 89,00, mesmo após receberem os outros tipos de benefícios do Programa, além de refletir diretamente no valor da Folha de Pagamento do Programa²⁷ nos municípios. Na tabela 12 iremos apresentar a quantitativo de benefícios pagos as famílias beneficiárias dos municípios da amostra, no período de fevereiro de 2019 e outubro de 2019.

Tabela 12. Quantitativo por tipo de benefícios dos municípios da amostra - Período fev/2019 e out/2019

Municípios	Fev/2019						Out/2019					
	Tipos de Benefícios						Tipos de Benefícios					
	Benefício Básico	Benefício Variáveis	BVJ	BVG	BVN	BSP	Benefício Básico	Benefício Variáveis	BVJ	BVG	BVN	BSP
Araçagi	3.293	3.399	435	114	136	1.974	3.273	3.342	530	111	87	2.349
Pilões	1.431	1.951	232	48	76	936	1.412	1.940	285	46	25	1.150
Pilõesinhos	1.126	1.318	157	60	42	930	1.102	1.312	207	38	56	909
Serra da Raiz	324	471	62	12	8	153	320	452	68	9	9	166

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em 25 de março de 2019; 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

²⁶ Para mais informações sobre os tipos de benefícios, valores e as regras para recebê-los, consultar o Quadro 01. Benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, p. 53.

²⁷ OS valores da Folha de Pagamento do Programa Bolsa Família serão discutidos no próximo subitem.

Na **tabela 12** aferimos que o município de Araçagi nos períodos analisados apresentou uma diminuição na quantidade de benefícios básicos, benefícios variáveis e no benefício variável nutriz e benefício variável gestante, entretanto, apresentou um aumento no quantitativo de benefícios variável jovem, bem como no quantitativo de benefícios de superação de extrema pobreza. O município de Pilões seguiu a mesma lógica do município de Araçagi, apresentando diminuição nos benefícios básico, benefícios variáveis, BVN e BVG, apresentando aumento no BVJ e no BSP.

Serra da Raiz, apresentou aumento na quantidade de benefícios variável jovem, do benefício variável nutriz e do benefício de superação de extrema pobreza, diminuindo a quantidade dos demais benefícios, já o município de Pilõezinhos só teve aumento no quantitativo de benefício variável jovem, diminuindo, inclusive, a quantidade de benefícios de superação de extrema pobreza, benefício que teve seu quantitativo acrescido nos demais municípios da amostra.

No próximo subitem serão analisados os indicadores dos serviços públicos condicionados nos municípios da amostra.

3.2. Impactos da relação entre oferta e a demanda dos serviços públicos condicionados de proteção social vinculado ao território de vivência

Considerando às condicionalidades do Programa Bolsa Família este subitem busca apresentar os indicadores dos serviços de Saúde, Educação e Assistência Social, assim como os indicadores relacionados à Gestão do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra, além de apresentar os valores empreendidos nesses serviços, analisando também os valores da folha de pagamento do Programa Bolsa Família e o impacto nos municípios avaliados.

Desse modo, iremos dividir a expor os indicadores a partir da seguinte ordem: Educação, Saúde e Assistência Social.

3.2.1. Educação:

O foco deste subitem se desdobra, principalmente, na análise da Política de Educação nos municípios do nosso estudo, a partir da apreciação das condicionalidades de educação, no que se refere o cumprimento da frequência escolar enquanto critério para permanência no programa. Assim, iremos expor o total de crianças e adolescentes com perfil de acompanhamento pela Educação nos municípios da amostra, ou seja, o total de crianças e adolescentes que compõem as famílias beneficiárias do PBF nesses municípios, apresentando o total dessas crianças e adolescentes que estão em acompanhamento pela educação, além de apresentar a taxa de acompanhamento da frequência escolar dos municípios estudados, esses dados são apresentados em dois períodos distintos, outubro e novembro de 2018 e junho e julho de 2019, de modo, a aferirmos se ocorreu mudanças em relação ao acompanhamento da frequência escolar.

Foi realizada uma comparação entre a taxa de acompanhamento da frequência escolar dos municípios da amostra e a nacional, identificando os municípios que estão acima da média nacional. Além disso, fez-se necessário apresentar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) dos municípios da amostra, escolhemos esse índice como principal indicador para aferirmos a qualidade do ensino nesses municípios.

Também foi feito um levantamento dos equipamentos educacionais presentes nos municípios da amostra, apresentando o quantitativo por município, e também os equipamentos de educação segunda a rede (municipal, estadual e privada). Apontamos o quantitativo de matrículas nos municípios do estudo no ano de 2018, de modo, a identificarmos a relação entre a oferta e a demanda por serviços da Educação nesses municípios.

Por fim, foi apresentando as despesas orçamentárias da Educação nos municípios da amostra no período de novembro de 2018 e novembro de 2019.

Iniciaremos a descrição dos indicadores da Política de Educação nos municípios da amostra em relação ao número total de crianças e adolescentes das famílias do Programa Bolsa Família em idade escolar, 06 a 17 anos de idade,

apresentaremos também o total de crianças em acompanhamento pela educação e a taxa de acompanhamento de frequência escolar nos períodos de novembro de 2018 e junho e julho de 2018.

Tabela 13. Perfil Educação - Total de crianças e adolescentes com perfil de Educação, total de crianças e adolescentes acompanhados e TAFE no período - out/nov de 2018

Municípios	Total de crianças e adolescentes com perfil de Educação no município	Total de crianças e adolescentes acompanhados	Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE) - %
Araçagi	2.284	2.091	91,54
Pilões	1.503	1.431	95,20
Pilõezinhos	842	733	87,05
Serra da Raiz	321	303	94,39

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso 25 de maio de 2019. Tabela construída pela Autora.

A **tabela 13** apresenta os dados referente ao perfil Educação, a partir dela, podemos verificar que no período de Out/Nov de 2018 o município com maior Taxa de Acompanhamento da Frequência Escolar é o município de Pilões, com 95,20%, seguido por Serra da Raiz, 94,39% e Araçagi, 91,54%. Pilõezinhos foi o que apresentou a menor taxa de acompanhamento da frequência escolar no período indicado, 87,05%.

Tabela 14. Perfil Educação - Total de crianças e adolescentes com perfil de Educação, total de crianças e adolescentes acompanhados e TAFE no período - jun/jul de 2019

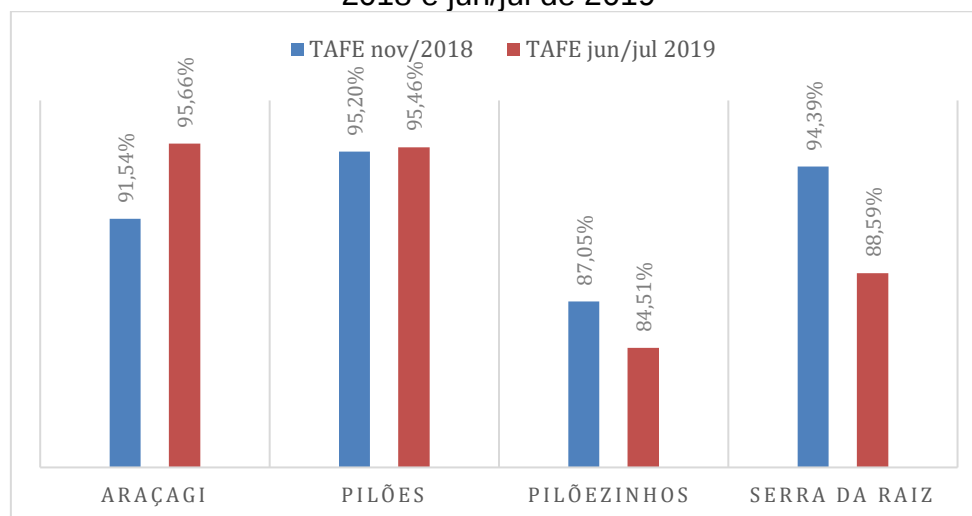
Municípios	Total de crianças e adolescentes com perfil de Educação no município	Total de crianças e adolescentes acompanhados	Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE) - %
Araçagi	2.304	2.204	95,66
Pilões	1.520	1.451	95,46
Pilõezinhos	833	704	84,51
Serra da Raiz	333	295	88,59

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

A partir da **tabela 14** identificamos que no período de jun/jul de Araçagi apresentou a maior taxa de acompanhamento da frequência escolar, 95,66%, Pilões alcançou 95,6%, Serra da Raiz, 88,59% e Pilõezinhos teve a TAFE de 84,51%.

No gráfico 03, iremos comparar a TAFE dos municípios segundos os períodos expostos nas **tabelas 13 e 14**.

Gráfico 03. Comparativo da TAFE dos municípios da amostra - período nov de 2018 e jun/jul de 2019

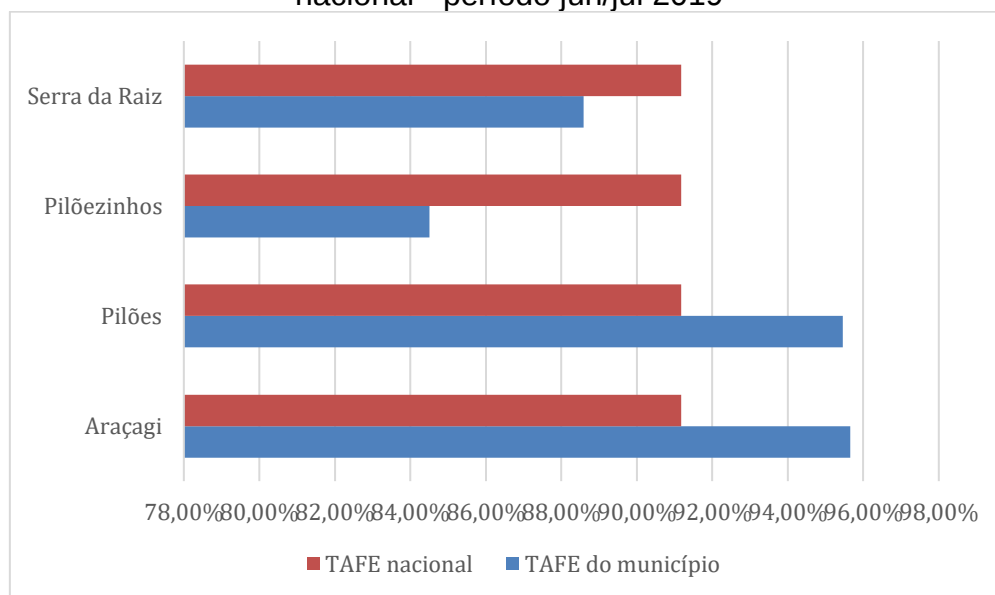


Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em 25 de março de 2019; 23 de janeiro de 2020. Gráfico construída pela Autora.

No gráfico 03 identificamos que no período de out/nov de 2018 e jun/jul de 2019 o município de Pilões manteve a taxa de acompanhamento da frequência escolar em 95%, Araçagi no período analisado, conseguiu elevar a taxa de acompanhamento de 91,54% para 95,66%. Os municípios de Pilõezinhos e Serra da Raiz, apresentaram queda na TAFE, sendo que Serra da Raiz teve uma diminuição maior saindo do percentual de 94,39% para 88,59%, uma queda de cerca de 5,8%, já Pilõezinhos teve a TAFE reduzida de 87,05% para 84,51%, uma redução de 2,54 no acompanhamento da frequência escolar.

No **gráfico 04** realizamos a comparação entre a taxa de acompanhamento da frequência escolar dos municípios da amostra e a TAFE nacional.

Gráfico 04. Comparativo entre a TAFE dos municípios da amostra e a TAFE nacional - período jun/jul 2019



Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020.
Gráfico construída pela Autora.

Ao compararmos a TAFE nacional com a TAFE dos municípios, identificamos que os municípios de Araçagi e Pilões possuem uma TAFE superior do que a TAFE nacional enquanto que Serra da Raiz e Pilõezinhos possuem a taxa de acompanhamento da frequência escolar inferior a taxa nacional, sendo que Serra da Raiz está abaixo do percentual nacional em 2,59%, enquanto que Pilõezinhos está distante 6,56%.

Tabela 15. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) por município da amostra, 2017.

Municípios	IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública)	IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública)
Araçagi	3,8	2,8
Pilões	4,2	2,6
Pilõezinhos	3,9	2,6
Serra da Raiz	4,4	3,7

Fonte: Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 30 de dezembro de 2019. Tabela construída pela Autora.

A **tabela 15** demonstra o índice de desenvolvimento da educação básica nos municípios da amostra no ano de 2017, considerando os anos iniciais do ensino fundamental e os anos finais. O IDEB foi criado em 2007, e reúne em só dois conceitos primordiais para a qualidade da educação, o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações, sendo calculado a partir de dados referente a aprovação escolar, além das médias de desempenho Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o índice varia de 0 a 10²⁸.

A partir da tabela conseguimos extrair que Serra da Raiz alcançou o melhor índice nos dois períodos. Em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, Araçagi entre os municípios da amostra, apresenta o menor IDEB, os quatro municípios da amostra têm o índice reduzido nos anos finais do ensino fundamental, Serra da Raiz se manteve com o maior IDEB e Pilões e Pilõezinhos o menor, respectivamente.

É perceptível que os municípios da amostra apresentam o IDEB aquém do esperado, segundo o INEP, a média ideal seria 6.

²⁸ O índice também é importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta para 2022, alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos. Fonte: Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/ideb>. Acesso em 28 de janeiro de 2020.

Este subitem busca além de apresentar os indicadores referentes as taxas de acompanhamento da educação e também os índices de desempenho, expor a relação entre a oferta e a demanda por serviços educacionais. Para tanto, se faz necessário apresentar os dados referentes aos equipamentos de educação presentes nos municípios estudados, bem como, a demanda por esses serviços através de matrículas na rede de ensino.

Quadro 08. Equipamentos da Educação por município da amostra

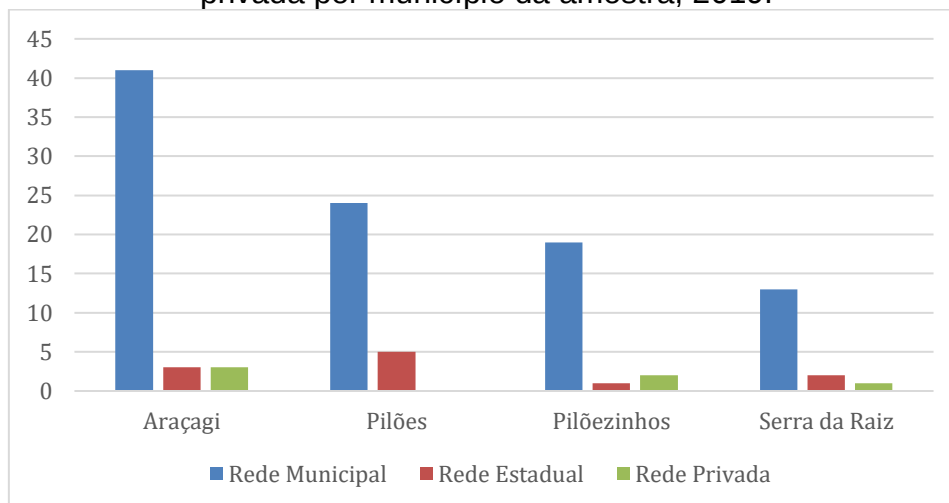
Municípios	Equipamentos de Educação
Araçagi	47
Pilões	29
Pilõezinhos	22
Serra da Raiz	16

Fonte: Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.
Quadro construído pela Autora.

O **quadro 08** apresenta a quantidades de equipamentos da educação nos municípios da amostra, no quantitativo é incluso o total de equipamentos da rede pública de ensino, municipal e estadual, e também da rede privada.

No **gráfico 05** que será apresentado abaixo, os equipamentos de educação são classificados segundo a rede (municipal, estadual e privada) por município da amostra.

Gráfico 05. Equipamentos de Educação segundo a rede municipal, estadual e privada por município da amostra, 2019.



Fonte: Disponível em: <https://www.qedu.org.br/>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.
Gráfico construído pela Autora.

O **gráfico 05** distribui o quantitativo de equipamentos de educação a partir da rede municipal, estadual e privada. Todos os municípios apresentam equipamentos de ensino ligados a rede municipal e estadual, e apenas Pilões não possui estabelecimentos de ensino da rede privada.

Salientamos que no nosso estudo não vamos comparar a quantidade de equipamentos de educação nos municípios da amostra, levando em consideração que mesmo os municípios sendo classificados com o mesmo porte, a quantidade populacional varia muito entre eles.

Na **tabela 16** buscamos expor os números de matrículas realizadas nos municípios da amostra no ano de 2018, dividindo pela quantidade de matrículas no ensino fundamental e no ensino médio.

Tabela 16. Número de matrículas nos municípios da amostra no ano 2018

Municípios	Matrículas no Ensino Fundamental	Matrículas no Ensino Médio	Total de Matrículas
Araçagi	2.266	528	2.794
Pilões	1.415	343	1.758
Pilõezinhos	797	225	1.022
Serra da Raiz	426	99	525

Fonte: IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

A partir dos dados informados na **tabela 16** verificamos a necessidade de realizarmos uma comparação entre a quantidade de matrículas nas redes de ensino do município e a quantidade de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias do PBF com perfil para acompanhamentos pela educação, **tabela 14**, de modo, a aferir se a demanda por serviços educacionais tem sido maior do que o quantitativo de famílias com perfil de acompanhamento pelos serviços de educação.

Contudo, os dados da **tabela 16** são referentes ao ano de 2018, e os dados da **tabela 14** se referem ao período de junho e julho de 2019, com isso, a análise não teria uma representatividade, entretanto, foi possível observar que o número de matrículas tem sido maior do que número de beneficiários com perfil de acompanhamento da educação, o que nos leva a supor que a oferta dos serviços educacionais tem sido maior do que a demanda, ao menos nos municípios da amostra, contribuindo para que as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família possam cumprir a condicionalidade referente à educação.

Entendemos também a necessidade de avaliarmos os valores investidos pelos municípios na política educacional, para isso, iremos apresentar as despesas orçamentárias (pagamentos) com a Educação realizados pelos municípios da amostra em novembro de 2018 e no mesmo período de 2019.

Tabela 17. Despesas Orçamentária (pagamentos) com Educação por município da amostra

Municípios	Despesas orçamentária Educação – Pagamentos Novembro/2018 - R\$	Despesas orçamentária Educação – Pagamentos Novembro/2019 – R\$
Araçagi	1.070.695,14	1.172.478,68
Pilões	601.510,21	604.886,60
Pilõezinhos	433.582,43	488.630,81
Serra da Raiz	340.382,41	471.422,17

Fonte: Disponível em: https://sagres.tce.pb.gov.br/municipio_index.php. Acesso em 24 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

A partir da **tabela 17** identificamos que os quatro municípios estudados, apresentaram aumento nas despesas orçamentárias com educação entre novembro de 2018 e novembro de 2019.

3.2.2. Saúde:

Esse subitem apresenta os indicadores referentes a Política de Saúde nos municípios do nosso estudo, levando em conta que o acesso a saúde é condicionado as famílias beneficiárias do PBF para permanência no programa para famílias com crianças até 7 anos de idade e gestantes. A contrapartida se dá através do cumprimento do calendário de vacinação e do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança, bem como, avaliação da situação nutricional, no caso das gestantes, o acompanhamento é realizado a partir das consultas de pré-natal e da assistência pós-parto. Com isso, no nosso estudo, buscamos identificar os impactos, indicadores, inferências sobre às familiares em termos de proteção/desproteção ao longo dos resultados e análises, sobretudo, no que se refere a oferta dos serviços de saúde.

Nesse sentido, iniciamos a nossa descrição da Política de Saúde apresentando o total de famílias do PBF com perfil de acompanhamento pela Saúde nos municípios da amostra, bem como a quantidade de família em acompanhamento e a taxa de acompanhamento da saúde nesses municípios,

esses dados foram expostos em dois períodos distintos, primeiro semestre de 2018 e primeiro semestre de 2019, realizamos também uma comparação entre a taxa de acompanhamento da agenda de saúde dos municípios da amostra e taxa nacional. Para aferirmos a qualidade dos serviços de saúde, elegemos como indicador a taxa de mortalidade infantil dos municípios do estudo no ano de 2017, apresentamos também o quantitativo de equipamentos da Saúde nos municípios estudados e as despesas orçamentárias com a Política de Saúde nos períodos de novembro de 2018 e novembro de 2019.

Para iniciarmos a nossa análise sobre a Política de Saúde, iremos apresentar como indicador o total de famílias beneficiárias com perfil de saúde, expondo a quantidade de famílias acompanhadas e taxa de acompanhamento da agenda de saúde nos municípios da amostra no primeiro semestre de 2018 e no primeiro semestre de 2019.

Tabela 18. Perfil Saúde - Total de famílias beneficiárias com perfil de saúde, total de famílias beneficiárias acompanhadas e TAAS por município da amostra no primeiro semestre de 2018

Municípios	Total de beneficiários (as) com perfil de saúde	Total de beneficiários (as) acompanhados (as)	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) - %
Araçagi	2.458	2.025	82,4
Pilões	1.237	1.219	98,5
Pilõezinhos	1.001	918	91,7
Serra da Raiz	318	286	89,9

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em 25 de março de 2019. Tabela construída pela Autora.

De acordo com as informações da **tabela 18**, conseguimos verificar que o município de Pilões apresenta a maior Taxa de Acompanhamento da Agenda da Saúde entre os municípios da amostra, 98,5%, enquanto Araçagi apresenta a menor

taxa de acompanhamento da agenda de saúde, 82,4%. Pilõezinhos e Serra da Raiz apresentam as TAAS, 91,7% e 89,9%, respectivamente.

Tabela 19. Perfil Saúde - Total de famílias beneficiárias com perfil de saúde, total de famílias beneficiárias acompanhadas e TAAS por município da amostra no primeiro semestre de 2019

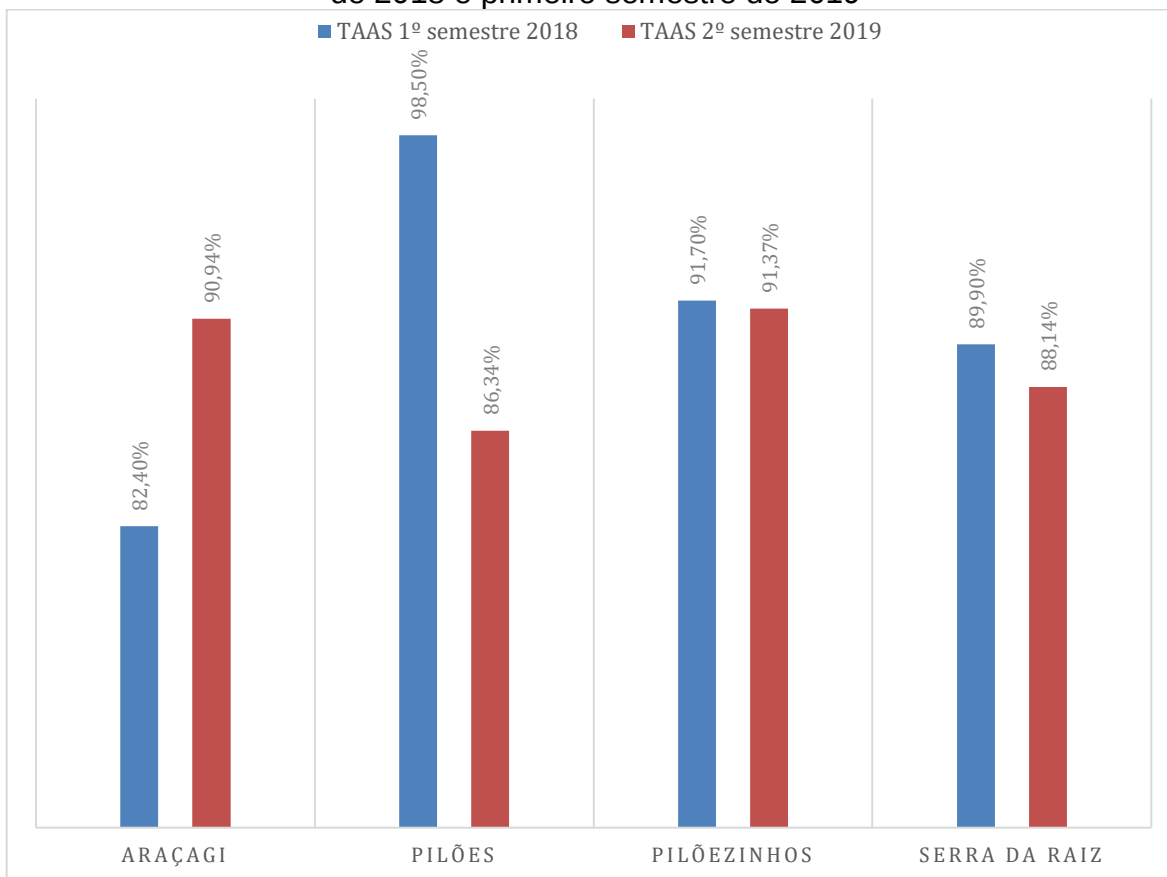
Municípios	Total de beneficiários (as) com perfil de saúde	Total de beneficiários (as) acompanhados (as)	Taxa de Acompanhamento da Agenda de Saúde (TAAS) - %
Araçagi	5.606	5.098	90,94
Pilões	2.847	2.458	86,34
Pilõezinhos	2.017	1.843	91,37
Serra da Raiz	700	617	88,14

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

A **tabela 19** apresenta a quantidade de famílias beneficiárias do PBF com perfil de acompanhamento pela saúde, bem como o quantitativo de famílias acompanhadas e a TAAS no primeiro semestre de 2019. Analisando essa tabela, identificamos que Pilõezinhos apresentou maior taxa de acompanhamento da agenda de saúde, 91,37%, seguido por Araçagi com 90,94% e Serra da Raiz, com 88,14%, enquanto Pilões apresentou a menor TAAS, 86,34%.

Realizando uma comparação entre as TAAS nos municípios da amostra nos dois períodos temos o seguinte resultado:

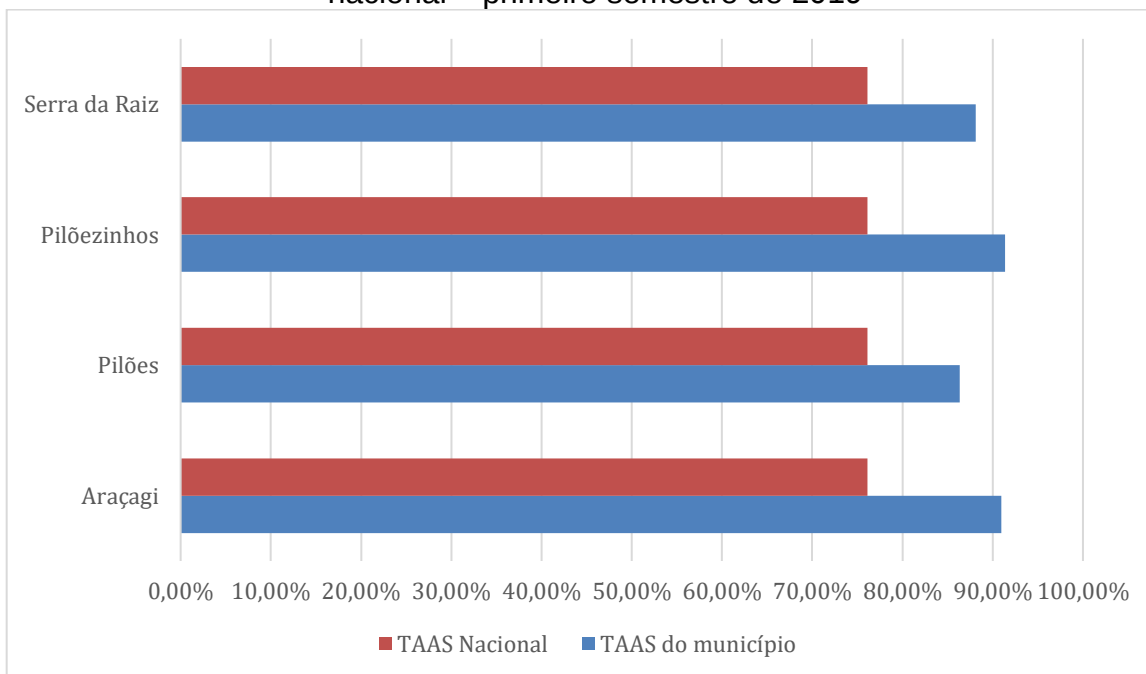
Gráfico 06. Comparativo entre a TAAS nos municípios da amostra - período junho de 2018 e primeiro semestre de 2019



Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020.
Tabela construída pela Autora.

No **gráfico 06** avaliamos que no município de Pilões ocorreu uma queda considerável na taxa de acompanhamento da agenda de saúde, entre o primeiro semestre de 2018 e o primeiro semestre de 2019, em 2018 o município apresentou a melhor TAAS entre os municípios da amostra, caindo para a pior em 2019. Pilõezinhos e Serra da Raiz mantiveram o percentual bem próximo, embora, Serra da Raiz, tenha apresentado uma pequena diminuição na TAAS. O município de Araçagi foi o único que apresentou aumento na taxa de acompanhamento da agenda de saúde, saindo do pior TAAS entre os municípios da amostra no período de 2018 para a segunda melhor taxa em 2019, entre os municípios avaliados no nosso estudo.

Gráfico 07. Comparativo entre a TAAS do município da amostra e a TAAS nacional – primeiro semestre de 2019



Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro e 2020. Tabela construída pela Autora.

No **Gráfico 07** ao compararmos a taxa de acompanhamento da agenda de saúde nacional com a dos municípios da amostra no primeiro semestre de 2019, identificamos que todos os municípios apresentam taxa melhor que a nacional que foi de apenas 76,09% nesse período.

Um indicador que consideramos importante apresentar, se refere a taxa de mortalidade infantil dos municípios da amostra, tendo em vista que a taxa é medida pela probabilidade de óbito até um ano de idade, e partindo do pressuposto que a sua melhoria é fruto do aumento da cobertura da vacinação das crianças recém-nascidas, bem como da melhoria na assistência ao pré-natal.

Segundo o IBGE, a taxa de mortalidade infantil no município de Araçagi em 2017 era de 9,90 óbitos por mil nascidos vivos em 2010 esse número era de 28,3 (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil), apontado para a redução significativa da taxa de mortalidade infantil nesse município. O município de Pilões apresentou em 2017 a taxa de mortalidade infantil de 16,00 (IBGE), em 2010 essa taxa era de 24,5 (Atlas Brasil).

Já o município de Pilõezinhos em 2010 tinha uma taxa de mortalidade infantil de 18,7 (Atlas Brasil), em 2017 reduziu a taxa para 10,53 (IBGE).

Em relação a taxa de mortalidade infantil do município de Serra da Raiz, identificamos que o dado está indisponível no site do IBGE no estudo “Tábuas de Mortalidade 2017”, em 2010 o município apresentava uma taxa de mortalidade infantil de 20,4 (Atlas Brasil).

Assim, conseguimos aferir no tocante a taxa de mortalidade infantil dos municípios, que nos três municípios que apresentaram dados referente a 2017, pode-se observar a redução da taxa de mortalidade infantil.

Abaixo iremos apresentar a quantidade de equipamentos de Saúde presentes nos territórios da amostra.

Quadro 09. Equipamentos de Saúde por município da amostra

Municípios	Equipamentos da Saúde
Araçagi	22
Pilões	12
Pilõezinhos	7
Serra da Raiz	11

Fonte: Disponível em: <http://cnes.datasus.gov.br/pages/estabelecimentos/consulta.jsp>. Acesso em 09 de janeiro de 2020. Quadro construído pela Autora.

O **quadro 09** identifica o quantitativo de equipamentos de saúde públicos presentes no município, destacamos que todos os equipamentos estão ligados a gestão municipal, no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) os municípios da amostra não apresentaram equipamentos de saúde ligados ao Estado e a União.

Um dado que consideramos importante destacar, foi a quantidade de equipamentos de saúde cadastrados do município de Serra Raiz, o município apresenta uma maior quantidade de estabelecimentos que o município de

Pilõezinhos que possui uma população maior, e quase a mesma quantidade que o município de Pilões, que também tem uma população bem maior que Serra da Raiz.

Outro fator que consideramos de suma importância, diz respeito aos valores investidos pelos municípios na política de saúde. Para tanto, vamos apresentar as despesas orçamentárias com a Saúde nos períodos de novembro 2018 e novembro de 2019.

Tabela 20. Despesas orçamentária (pagamentos) com Saúde por município da amostra

Municípios	Despesas orçamentária Saúde – Pagamentos Novembro/2018 - R\$	Despesas orçamentária Saúde – Pagamentos Novembro/2019 – R\$
Araçagi	666.712,90	675.225,56
Pilões	375.034,47	398.954,80
Pilõezinhos	243.723,03	312.251,29
Serra da Raiz	192.582,48	271.864,69

Fonte: Disponível em: https://sagres.tce.pb.gov.br/municipio_index.php. Acesso em 24 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

Segundo a **tabela 20** todos os municípios da amostra apresentaram aumentos nas despesas orçamentárias com a política de saúde no período avaliado. Sendo o município de Serra da Raiz o que apresentou o maior aumento nas despesas com a saúde.

3.2.3. Assistência Social

Como já foi sinalizado anteriormente, embora os serviços da Assistência Social não façam parte dos serviços condicionados do Programa Bolsa Família, essa política tem grande importância no desenvolvimento das ações ligadas ao programa, principalmente, no tocante ao acompanhamento das famílias, que constituem público prioritário dos serviços da Assistência Social, como também no

acompanhamentos das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades do programa. Além disso, na maioria dos municípios a Gestão local do Programa Bolsa Família está vinculada a pasta da Assistência Social.

Dessa forma, entende-se a necessidade de avaliarmos alguns indicadores da Política de Assistência Social nos municípios da amostra. Para isso, iremos iniciar a apresentação dos indicadores a partir da quantidade de equipamentos da Proteção Social Básica da Assistência Social, conforme o quadro abaixo:

Quadro 10. Equipamentos da Proteção Básica da Assistência Social por município da amostra

Municípios	Equipamentos de Assistência Social
Araçagi	01
Pilões	01
Pilõezinhos	01
Serra da Raiz	01

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC, 2019. Acesso em 26 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora

O **quadro 10** apresenta a quantidade de equipamentos da Assistência Social nos municípios da amostra, segundo os dados do Relatório de Informações Sociais da SAGI/MC, todos os municípios da amostra apresentam apenas um equipamento da política de Assistência Social, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), o CRAS é a porta de entrada da Proteção Básica da Assistência Social no território, no CRAS é executado o PAIF, que realiza o trabalho social com famílias, objetivando a proteção e a prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social, visando o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

Entre os quatro municípios da amostra, apenas o município de Araçagi apresenta um equipamento da Proteção Especial da Política de Assistência Social, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), no entanto o

CREAS do município de Araçagi é regional, ou seja, pertence ao Governo do Estado da PB, atendendo a outros municípios a ele referenciados.

O CREAS realiza o acompanhamento de famílias que possuíam seus direitos violados, e encontram-se em situação de risco social, com vínculos familiares ou comunitários rompidos.

Os outros três municípios da amostra são referenciados a CREAS Regionais, Serra da Raiz é referenciado pelo CREAS Regional de Cacimba de Dentro, Pilõezinhos é vinculado pelo CREAS Regional de Alagoinha e Pilões é atendido pelo CREAS Regional de Remígio (SEDH, 2019).

Em relação aos acompanhamentos as famílias em situação de descumprimento de condicionalidades nos municípios da amostra, entendemos que para apresentar esse indicador, seria necessário apresentar antes o quantitativo de efeitos por descumprimento de condicionalidades nos municípios da amostra, sabe-se que as famílias que não cumprem as condicionalidades do programa, podem sofrer efeitos, que vai desde uma advertência, bloqueio, suspensão, e em alguns casos o cancelamento do benefício, tais efeitos são indícios que as famílias estão enfrentando alguma vulnerabilidade, ao considerar que não estão acessando direitos sociais básicos, o direito à saúde, e à educação, daí a importância da realização do acompanhamento/atendimentos dessas famílias pelos serviços da Política de Assistência Social, considerando que essas famílias são públicos prioritários para atendimentos por esses serviços.

Para tanto, iremos apresentar tais efeitos nos períodos de novembro de 2018 e no período de setembro de 2019. As tabelas dividem os efeitos em duas categorias, Total de Efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) – (sem o BVJ) e o total de efeitos por descumprimento de condicionalidades (BVJ) (16 e 17 anos), apresentando a soma dessas duas categorias.

Tabela 21. Impactos dos descumprimentos de condicionalidades PBF nos municípios do estudo - período nov/2018

Municípios	Total de Efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) – (sem o BVJ)				Total de Efeitos por descumprimento de condicionalidades (BVJ)(16 e 17 anos)				Total de efeitos
	Advertências	Bloqueios	Suspensões	Cancelamentos	Advertências	Bloqueios	Suspensões	Cancelamentos	
Araçagi	18	0	0	0	7	4	2	1	32
Pilões	15	3	0	0	2	1	0	0	21
Pilõezinhos	4	3	0	0	5	1	0	0	13
Serra da Raiz	8	8	0	0	2	1	0	0	19

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 25 de março de 2019. Tabela construída pela Autora.

A partir da **tabela 21** verificamos que o município de Araçagi apresentou um maior impacto por descumprimento de condicionalidades, seguido por Pilões, Serra da Raiz e Pilõezinhos. Contudo, se faz necessários destacarmos que o número que Serra da Raiz apresenta é bem elevado, considerando que o total de famílias beneficiárias do programa é bem menor que o quantitativo dos demais municípios.

Tabela 22. Impactos dos descumprimentos de condicionalidades PBF nos municípios da amostra - período set/2019

Municípios	Total de Efeitos por descumprimento das condicionalidades (PBF saúde e educação) (sem BVJ)				Total de Efeitos por descumprimento de condicionalidades (BVJ)(16 e 17 anos)				Total de efeitos
	Advertências	Bloqueios	Suspensões	Cancelamentos	Advertências	Bloqueios	Suspensões	Cancelamentos	
Araçagi	2	0	2	0	0	0	1	0	5
Pilões	1	0	1	0	0	0	0	0	2
Pilõezinhos	2	1	0	0	2	1	2	0	8
Serra da Raiz	8	8	5	0	2	0	2	0	25

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

No período de setembro de 2019 exposto na **tabela 22**, os municípios de Araçagi, Pilões e Pilõezinhos apresentaram redução nos efeitos por descumprimento de condicionalidades, em contra ponto, Serra da Raiz, apresentou aumento nos efeitos nesse período. Mais uma vez salientamos que o número de

efeitos por descumprimento apresentados pelo município de Serra da Raiz é elevado em relação aos outros três municípios, considerando o somatório total de famílias beneficiárias do PBF²⁹ no mesmo período (setembro de 2019), corresponderia a 7,3%, enquanto que em Araçagi esse percentual era de apenas 0,16%, em Pilões 0,14% e Pilõezinhos 0,72%.

Esse percentual de Serra da Raiz é impactante, sobretudo, quando aferido em relação aos outros municípios da amostra, nos levando a refletir o que se esconde por trás desses números, ao passo que no município de Serra da Raiz a apresenta um número alto de registros de descumprimentos, os demais municípios da amostra, apresentam números irrisórios para o quantitativo de famílias beneficiárias do PBF, nos permitindo levantar dois questionamentos para reflexão, o primeiro é se as situações de descumprimentos de condicionalidades estão sendo registradas nesses municípios, e o segundo diz respeito a se as famílias PBF nesses municípios estão mais protegidas do que no município de Serra da Raiz, conseguindo cumprir com as condicionalidades, considerando que por trás dos descumprimento, escondem-se situações de vulnerabilidade e risco social enfrentadas pelas famílias.

Em relação aos recursos³⁰ cadastrados pelas gestões municipais do Programa Bolsa Família no Sistema de Condicionalidades do PBF (SICON), iremos apresentar os dados no **quadro 11**, abaixo:

²⁹ Em setembro de 2019 o total de famílias beneficiárias nos municípios da amostra foram os seguintes: Araçagi: 3.030; Pilões: 1.403; Pilõezinhos: 1.109; e Serra da Raiz: 342. Fonte: Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em 05 de novembro de 2019.

³⁰ Ação de recorrer, pedir ajuda; auxílio. Fonte: Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

Quadro 11. Recursos online cadastrados no Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família - período julho/2019

Municípios	Famílias com recursos avaliados e deferidos	Famílias com recursos avaliados e indeferidos	Famílias com recursos não avaliados	Total de recursos cadastrados e avaliados
Araçagi	1	0	0	1
Pilões	0	0	0	0
Pilõezinhos	0	0	0	0
Serra da Raiz	6	0	0	6

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

No período de julho de 2019, conforme o **quadro 11**, os únicos municípios da amostra que cadastraram recursos online no SICON, foram Araçagi e Serra da Raiz. Araçagi registrou apenas 01 recurso, enquanto Serra da Raiz cadastrou 06 recursos. Os municípios de Pilões e Pilõezinhos não cadastraram recursos online, é importante recordarmos que as famílias do PBF possuem o direito a ingressar com recursos, procurando a Gestão Municipal do programa para justificar o motivo do descumprimento, o que possibilita que o recurso seja avaliado, e se for deferido, os efeitos pelo descumprimento se tornam suspensos.

No tocante aos acompanhamentos familiares registrados no SICON pelos municípios da amostra, se faz necessário destacarmos mais uma vez a importância desse acompanhamento, sobretudo, as famílias que já estão com o benefício em fase de suspensão, considerando que essa situação só ocorre após o descumprimento recorrente das condicionalidades do programa. O registro do acompanhamento no SICON permite que seja utilizado o mecanismo de Interrupção Temporária dos Efeitos do Descumprimento de Condicionalidades, estratégia pouco conhecida e utilizada pelas gestões municipais, a interrupção temporária suspende os efeitos por descumprimento aplicados à família, desde que essa família esteja em acompanhamento pelos serviços da Assistência Social, evitando que as situações de vulnerabilidade e risco social sejam agravadas devido à falta de pagamento do benefício.

Quadro 12. Acompanhamento Familiar registrados no SICON - período julho/2019

Municípios	Total de Famílias em fase de suspensão	Total de Famílias com registro de acompanhamento familiar no SICON
Araçagi	2	0
Pilões	2	0
Pilõezinhos	3	0
Serra da Raiz	9	0

Fonte: Relatório de Informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020.
Tabela construída pela Autora.

Ao aferirmos o **quadro 12** identificamos que os municípios da amostra mesmo possuindo famílias em fase de suspensão³¹ dos benefícios do Programa Bolsa Família, não existem acompanhamentos familiar registrados no SICON no período de julho de 2019. No entanto, não podemos afirmar que essas famílias não estão sendo acompanhadas pelos serviços da Assistência Social presentes no território, tendo em vista que os registros no SICON não substituem os registros realizados nos prontuários das famílias, e nos planos de acompanhamento familiar desenvolvidos pelos CRAS e CREAS.

Contudo, a ferramenta de interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades poderia está sendo utilizada com essas famílias, evitando que aumentasse as vulnerabilidades sociais encaradas por essas famílias, mas como não existe o registro de acompanhamento no SICON, podemos afirmar que os municípios não estão utilizando essa estratégia.

Quanto ao investimento dos municípios na Política de Assistência Social, iremos apresentar na **tabela 23** as despesas orçamentarias no período de novembro de e novembro de 2019.

³¹ Informações sobre os efeitos do descumprimento de condicionalidades, verificar p. 65.

Tabela 23. Despesas Orçamentária (pagamentos) com Assistência Social por município da amostra

Municípios	Despesas orçamentária Assistência Social – Pagamentos Novembro/2018 - R\$	Despesas orçamentária Assistência Social – Pagamentos Novembro/2019 – R\$
Araçagi	82.460,14	87.886,47
Pilões	49.170,01	60.386,75
Pilõezinhos	59.362,19	89.974,63
Serra da Raiz	36.260,15	87.660,12

Fonte: Disponível em: https://sagres.tce.pb.gov.br/municipio_index.php. Acesso em 24 de janeiro de 2020. Tabela construída pela Autora.

A partir da análise da **tabela 23**, extraímos que todos os municípios da amostra elevaram as despesas com a Assistência Social nos períodos aferidos, entretanto, as despesas com a Política de Assistência Social estão aquém dos valores empreendidos para as Políticas de Saúde e Educação, demonstrando o quanto a Política de Assistência Social não é constituída enquanto prioridades pelas gestões municipais, o que dificulta o seu fortalecimento, consideramos que esse fato tem relação com a formação histórica da política, ligada a benevolência e a caridade, levando aos gestores públicos muitas vezes a tratar a Assistência Social com viés de clientelismo e filantropia, não enxergando-a enquanto política social pública.

3.2.4. Programa Bolsa Família: O IGD-PBF dos municípios da amostra e os valores repassados para a gestão local e os valores da Folha de Pagamento

A nossa análise sobre os índices da gestões municipais do PBF nos municípios da amostra, iniciará considerando os desafios postos para as gestões locais, partindo da concepção que a gestão descentralizada e compartilhada intersetorialmente, proposta pelas normativos do programa se constitui um grande

desafio, ao passo que depende de esforços das três esferas de governo, respeitando a autonomia e a responsabilidade de cada ente. Com isso, não se pode deixar de lado questões pertinentes ao desenvolvimento social e econômico dos entes federados. A partir disso Baddini e Vianna (2018, p. 63) afirmam que a heterogeneidade “da capacidade de gestão entre os entes federativos na gestão descentralizada do Bolsa Família se destacou como um problema central a ser enfrentado. Muitos municípios não dispunham de estrutura e recursos para condução do Programa.” Outro fator recorrente seria a falta de empenho dos municípios para a implementação do programa a nível local, tendo em vista que possuíam outras prioridades.

A partir dessas questões foi necessário criar o termo de adesão compartilhando as responsabilidades entre cada esfera de governo. Entretanto as dificuldades enfrentadas pelos municípios, sobretudo, pelos mais pobres, se constitui em um obstáculo para a efetiva implementação do programa, com isso se fez necessários criar repasse para o apoio financeiro as gestões, o IGD, através da Portaria do MDS nº 148/2006. Em 2008 foi criado o IGD para os estados.

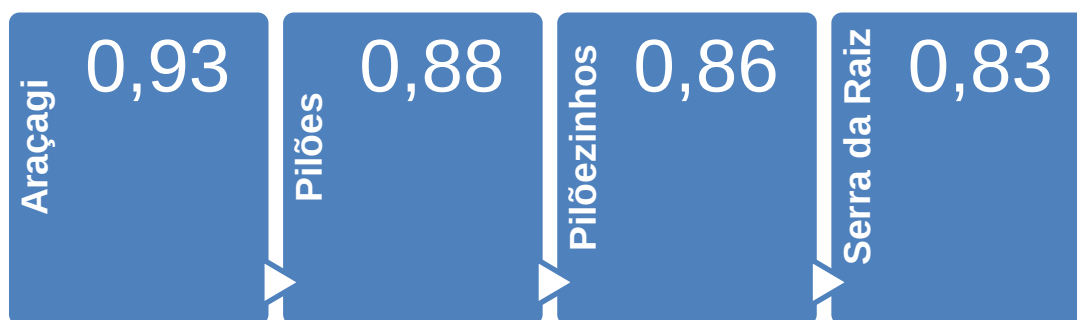
As regras para o cálculo do IGD atualmente foram estabelecidas pela Portaria GM/MDS nº 81/2015³², sendo considerado para o cálculo do IGD os seguintes fatores: quantidade de cadastros de famílias com perfil Cadastro Único válidos e atualizados no município (R\$ 3,25 por cadastro familiar atualizado); resultados do acompanhamento das condicionalidades (saúde e educação); adesão ao SUAS; registro e comprovação nos sistemas do Ministério da Cidadania de informação pertinentes a utilização dos recursos e aprovação da prestação de contas submetida aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). Além de estabelecer incentivos para os municípios que registram o acompanhamento familiar das famílias em fase de suspensão, como também, para os municípios que mantiverem a atualização dos dados referentes a gestão municipal atualizados há menos de um ano.

³²Disponível

em:
http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/bolsa_familia/portarias/portaria_81_25082015.pdf.
Acesso em 31 de janeiro de 2020.

No **diagrama 05**, abaixo, apresentaremos a taxa de atualização cadastral (TAC) dos municípios da amostra, as taxas de acompanhamento da frequência escolar e as taxas de acompanhamento da agenda de saúde dos municípios, primordiais para o cálculo do Índice de Gestão Descentralizado - IGD foram apresentadas anteriormente.

Diagrama 05. Taxa de Atualização cadastral dos municípios da amostra – TAC



Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI-MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Diagrama construído pela Autora.

O **diagrama 05** aponta que o município da amostra com a melhor TAC é o município de Araçagi, com 0,93, seguido por Pilões, 0,88 e Pilõezinhos, 0,86, enquanto Serra da Raiz apresentou a mais baixa taxa de atualização cadastral, 0,83. Lembrando que o índice varia de 0 a 1.

Em relação ao IGD dos municípios e valores recebidos para o incentivo na Gestão municipal do Cadastro Único do Programa Bolsa Família, os IGDs e valores repassados aos municípios foram os seguintes:

Diagrama 06. IGD - PBF dos municípios da amostra e valores recebidos pelos municípios

Araçagi	• 0,93 • R\$ 9.484,19
Pilões	• 0,89 • R\$ 3.663,47
Pilõezinhos	• 0,87 • R\$ 2.970,93
Serra da Raiz	• 0,85 • R\$ 1.430,00

Fonte: Relatório de Informações Sociais, SAGI – MC. Acesso em 23 de janeiro de 2020. Diagrama construído pela Autora.

O **diagrama 06** evidencia que entre os municípios da amostra, Araçagi possui o melhor IGD, 0,93, e Serra da Raiz o mais baixo, 0,85, Pilões e Pilõezinhos apresentam o IGD de 0,89 e 0,87, respectivamente.

Os quatro municípios recebem os valores inferior ao teto. Isto é: o teto de repasse de Araçagi seria R\$11.037,00, o município recebeu em novembro de 2019 o valor R\$9.484,19. O teto do município de Pilões seria R\$4.075,50, em novembro de 2019 o município recebeu R\$3.663,47. Em novembro de 2019 Pilõezinhos recebeu pelo IGD R\$2.970,93, o teto do município é de R\$3.237,0. Já Serra da Raiz recebeu o valor de 1.430,00, enquanto o teto do município é R\$ 1.972,75.

Esses dados demonstram a necessidade dos municípios aprimorarem a gestão do programa, através das melhoria nos índices de atualização de cadastros, acompanhamento de frequência escolar e da agenda de saúde, e principalmente, na inserção de dados sobre o acompanhamento familiar no SICON das famílias sob efeito de suspensão, como avaliamos anteriormente, os municípios da amostra não possuem acompanhamentos cadastrados. Esta informação é fundamental para o debate da gestão da proteção social das famílias, e ainda, ressalta o necessário aumento da capacidade protetiva das familiares beneficiárias do PBF, e quanto da

gravidade diante a ausência de serviços para gestão da proteção social dessas famílias, nos levando a refletir que

a demanda por proteção seja realizada para além do fator renda. Uma vez que, a presença ou ausência das políticas de proteção social nos territórios de vivência se constituem um fator de proteção ou desproteção dessas famílias [...] (CONSERVA et al, 2017, p. 51)

Nesse sentido, cabe aqui uma outra reflexão que se refere a execução da políticas públicas no âmbito do território, sobretudo, da Política de Assistência Social e os desafios na articulação entre os serviços e benefícios, de modo que existe uma necessidade de promover essa articulação para que as famílias beneficiárias possam ter uma cobertura socioassistencial na perspectiva de afirmação de direitos. (CONSERVA et al, 2017, p.152)

Ademais, sabe-se que que existe uma vários fatores complexos que impossibilitam a integração das políticas de proteção social no Brasil, sobretudo, do Sistema de Seguridade Social, conforme afirma Sposati (2018, p. 2324) essa complexidade ocorre a partir de

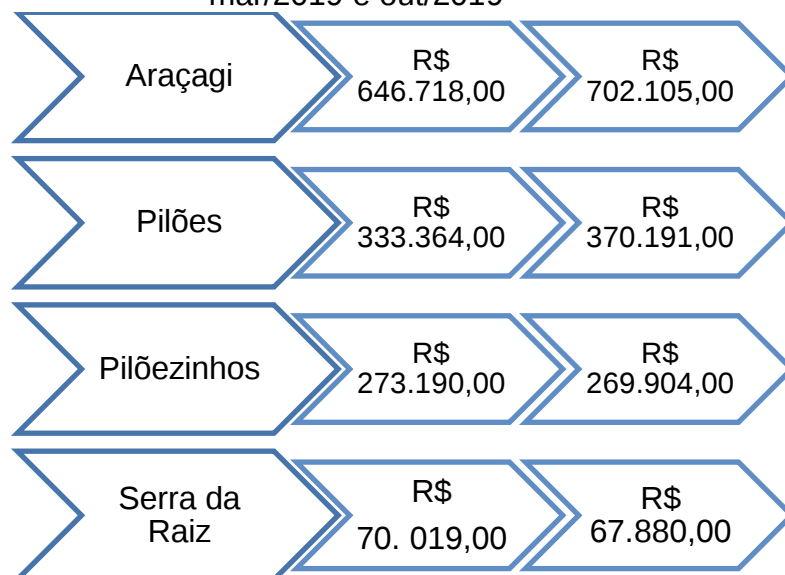
novos riscos, agravos, violências, discriminações, que borram as pretensas fronteiras entre as áreas das políticas que constituem o sistema de Seguridade Social e comprometem a sua viabilidade de futuro em face da ausência de estratégias e mecanismos que articulem as interfaces e externalidades dos serviços e atenções dessas políticas perante as condições objetivas de vida dos cidadãos em seus territórios de vivência [...]

Por fim, iremos apresentar os valores das folhas de pagamento do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra nos períodos de março de 2019 e outubro de 2019, partindo da conjectura o quanto esses valores impactam na economia e sobrevivência desses municípios, considerando que são municípios que em sua grande maioria não possuem receita própria para a sua manutenção dependendo de recursos do Governo Federal (FPM, cofinanciamentos de programas e projetos).

Além disso, identificamos que em três, dos quatro municípios analisados, possuem mais de 40% (diagrama 02) da população beneficiária do programa, o que demonstra a importância dos valores empreendidos pelo mesmo não só para a

manutenção das necessidades básicas dessas famílias, mas também para a economia dos municípios melhorando a segurança de autonomia e renda das famílias desses territórios.

Diagrama 07. Folha de pagamento do Programa Bolsa Família - período mar/2019 e out/2019



Fonte: Relatório de informações Sociais/SAGI – MC. Acesso em 01 de abril de 2019; 23 de janeiro de 2020. Diagrama construído pela Autora.

A partir do **diagrama 07** identificamos que os valores da folha de pagamento no período de outubro de 2019 nos municípios de Pilõezinhos e Serra da Raiz teve uma diminuição em relação a folha de pagamento de março de 2019, em nossa análise, atribuímos essa diminuição de valores a redução do quantitativo de famílias beneficiárias do programa nesses municípios.

Todavia, contrariando a nossa hipótese, os municípios de Araçagi e Pilões apresentaram aumento no valor da folha de pagamento de outubro de 2019 em relação ao mês de março, mesmo tendo a quantidade de famílias beneficiárias reduzida, o que nos levou a supor que a quantidade de famílias não tem grande influência nos valores da folha de pagamento, e sim, o quantitativo de benefícios por tipificação, considerando que os valores desses benefícios variam e a maioria das famílias recebem mais de um tipo de benefício.

No próximo subitem iremos discorrer sobre os principais indicadores identificados a partir da análise dos municípios da amostra, analisando-os à luz de textos que tratam sobre a temática, bem como, apresentando propostas que venham contribuir para o aperfeiçoamento e a melhorias dos índices nos municípios analisados, servindo de modelo para que outros municípios que possuam características similares, possam utilizar na análise de seus indicadores.

3.3. Discussão dos resultados: A “Gestão” municipal da (Des)Proteção Social e o território de vivência

Conforme já mencionado, será apresentado neste item a análise dos principais indicadores identificados no decorrer do nosso estudo, apreciando-os a partir de estudos já realizados sobre a temática.

Isto posto, os indicadores investigados foram classificados em algumas categorias: indicadores demográficos dos municípios da amostra, indicadores de renda das famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais nos municípios da amostra, caracterização do Programa Bolsa Família nos municípios da amostra, indicadores da relação oferta e demanda dos serviços públicos condicionados e indicadores relativos à gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal.

Salientamos que todos os indicadores expostos neste estudo possuem grande relevância para a gestão das políticas de proteção social, principalmente, na proteção das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Partimos da concepção da necessidade de conhecer o território a partir dos indicadores socioterritoriais, de modo a contribuir efetivamente com o planejamento, operacionalização e execução das políticas públicas, especialmente, na gestão do Programa Bolsa Família.

Contribuindo com esse objetivo, iniciamos a análise dos indicadores demográficos, com isso, identificamos que mesmo os municípios da amostra, Araçagi, Pilões, Pilõezinhos e Serra da Raiz, sendo classificados como de Pequeno

Porte I, ou seja, com população menor que 20.000 habitantes, existem uma heterogeneidade enorme em relação população total dos quatro municípios, Araçagi, por exemplo, possui uma quantidade de famílias beneficiárias do PBF maior do que a população de Serra da Raiz.

Em relação ao **IDHM**, o município da amostra que apresentou o melhor índice foi Serra da Raiz, 0,626, ocupando também a melhor posição em relação aos outros municípios da amostra no ranking dos municípios paraibanos, 25º posição. Os demais municípios da amostra, Araçagi, Pilões e Pilõezinhos estão em posição bem abaixo no ranking do IDHM dos municípios da PB. Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano referente ao ano de 2010, a dimensão que mais cresceu em números absolutos em todos os municípios da amostra, foi Educação. Coincidentemente, quando iniciamos a análise sobre os indicadores referente a oferta e demanda dos serviços públicos condicionados, Serra da Raiz, foi o município, entre os avaliados no nosso estudo, que teve o melhor Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no ano de 2017, tanto nos anos iniciais do ensino fundamental, como nos anos finais, tabela 12.

Entretanto, ainda no campo da avaliação dos indicadores referentes a qualidade dos serviços sociais básicos, Serra da Raiz ficou atrás de dois municípios da amostra no tocante as taxas de acompanhamento da frequência de educação no quesito, apresentando, inclusive a TAFE menor que a nacional no período jun/jul 2019, gráfico 04. Sabe-se que a imposição da condicionalidade tem como objetivo reforçar o acesso a direitos sociais básicos (saúde e educação), buscando contribuir para que as famílias possam romper com o ciclo intergeracional da pobreza, através da educação.

Nesse sentido, quando analisamos a qualidade do ensino através do IDEB (tabela 15) dos municípios da amostra e a taxa de acompanhamento da frequência escolar, considerando que a frequência escolar se constitui a contrapartida ligada a educação, identificamos que mesmo nos municípios onde o IDEB é menor, a TAFE é maior, demonstrando que não existe uma relação entre a qualidade do ensino ofertado as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e o acompanhamento

da condicionalidade do programa na área da educação. Seguindo essa lógica, Nadú (2018) aponta:

O controle o acompanhamento das condicionalidades do Programa é, também, um ponto contencioso. De maneira geral as condicionalidades não são constantemente monitoradas, e no que concerne especificamente a contrapartida na área da educação, o monitoramento se dá apenas em nível quantitativo.

Contribuindo com esse pensamento, em relação ao acompanhamento das condicionalidades do PBF estarem atrelados ao viés quantitativo, desconsiderando as questões qualitativas, Fahel (et al, 2011, p. 14) assinala que mesmo que o Bolsa Família

por meio de sua condicionalidade educacional têm um efeito significativo na inclusão escolar e permanência dos beneficiários na escola. Entretanto, frequentar a escola não garante que o aluno aprenderá os conteúdos ensinados em sala de aula e conseguirá competir no mercado de trabalho por empregos mais qualificados e melhor remunerados.

Essas afirmativas nos levam a refletir sobre a efetiva necessidade da melhoria do ensino, mesmo que vários estudos e indicadores educacionais apontem que o Programa Bolsa Família vem contribuindo para que crianças e jovens acessem a rede de ensino, Neri e Osório (2018, p. 242) apontam em sua pesquisa “Condicionalidades, Jornada e Desempenho Educacional”, que os estudos que consideraram os impactos sobre frequência e/ou abandono/evasão escolar encontraram efeitos favoráveis ao Programa Bolsa Família. Entretanto, os autores afirmam que os impactos futuros em relação a educação na vida dos beneficiários devem ser analisados a partir de condições subjetivas e diferentes conjunturas, sejam sociais e familiares, territoriais e econômicas, ou seja, não é possível atribuir apenas ao PBF a melhoria ou não das condições de vida dos beneficiários.

Nessa mesma perspectiva, Fahel (2011, p. 14) afirma que o PBF não compõe de fato uma política educacional que promove efetivamente a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, a partir do acesso à rede de educação, para isso seriam

necessárias “ações relativas à qualidade do ensino que extrapolam os aspectos limitados de incentivo seletivo embutidos na condicionalidade educacional do BF.”

A partir dessa concepção, aferimos a necessidade que o Programa Bolsa Família realize uma articulação mais contundente com as políticas educacionais, considerando que a qualidade do ensino não se constitui uma preocupação nas diretrizes do programa, buscando promover uma melhoria nos indicadores educacionais, realizando de maneira efetiva melhoria na qualidade de vida dos beneficiários.

No tocante aos índices da política de saúde dos municípios da amostra, observou-se que todos municípios possuem a taxa de acompanhamento da agenda de saúde maior do que a TAAS nacional, gráfico 07, no primeiro semestre de 2019.

O Programa Bolsa Família tem contribuído para a melhoria das ações no campo da saúde, apresentando efeitos positivos no tocante a saúde dos brasileiros, partindo da premissa que “a pobreza e a desigualdade são os mais importantes determinantes das condições de saúde de uma população, e que políticas, mesmo limitadas, podem ter importantes impactos nas condições de saúde.” (ICHIHARA et al, 2018, p. 329)

Assim, é importante destacar que as condicionalidades ligadas a saúde, manter a vacinação das crianças até 7 anos de idade atualizada conforme o calendário de vacinação do Ministério da Saúde, o acompanhamento pré-natal as gestantes, o acompanhamento do peso e da medida de crianças até 7 anos de idade, compõem a agenda da Atenção Primária a Saúde.

Outro indicador importante apresentado, diz respeito redução da taxa de mortalidade infantil apresentada pelos municípios, Silva e Paes (2016, p. 210) apontam alguns estudos “que fornecem evidências de que programas de transferência de renda, como o PBF, favorecem o aumento do uso de serviços preventivos de saúde e, conseqüentemente, diminuiu os níveis de doença e morte das crianças.”

Ainda em relação aos indicadores de saúde, Senna et al (2016, p.164) concluem que o desempenho e a qualidade da oferta dos serviços da atenção básica em saúde influenciam no acompanhamento das condicionalidades do PBF.

Em seu estudo as autoras identificam que onde os serviços da atenção básica são qualificados, ocorre uma integração entre o acompanhamento das condicionalidades.

Nesse sentido, é importante ressaltarmos que as gestões das políticas sociais, inclusive, dos serviços públicos condicionados, se desenvolvem com características diferentes, embora sigam as mesmas normativas, há que se considerar as subjetividades e características presentes no território, bem como, na gestão pública.

Ao analisarmos os dados dos municípios da amostra nos dois períodos, identificamos que os municípios possuem uma boa taxa de acompanhamento referente as condicionalidades ligadas à saúde, até mesmo nos municípios de Araçagi, Pilões e Pilõezinhos, que possuem mais de 50% de sua população no território rural, tabela 03, partindo do pressuposto que a população da área rural teria mais dificuldade para acessar os equipamentos sociais. Destacamos também que a taxa de acompanhamento da saúde nos municípios estudados, superam os índices de acompanhamento de condicionalidades atreladas à educação.

Em que pese essas discussões sobre o acompanhamento das condicionalidades, como já defendemos no decorrer deste trabalho, sobre a necessidade da integração intersetorial entre os serviços públicos condicionados, destacando aqui a importância da Assistência Social, enquanto política responsável pelo acompanhamento das situações de descumprimento de condicionalidades.

Por conseguinte, destacamos um indicador alarmante identificado em nosso estudo, referente à falta de registros de acompanhamentos no Sistema de Condicionalidades do PBF de famílias em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidade, quadro 10, salientamos que a falta da informação no sistema não significa obrigatoriamente que a família não está sendo acompanhada, considerando que o registro no SICON não exclui os registros internos realizados pelas equipes do PAIF e PAEFI.

Entretanto, o sistema constitui uma importante ferramenta de monitoramento e acompanhamento das famílias em situação de descumprimento de condicionalidades, possibilitando o aprimoramento da gestão, e sua alimentação

contribui, inclusive no incentivo no valor do IGD recebido pelos municípios, diagrama 05. Conforme, identificamos na pesquisa, todos os municípios recebem um valor bem inferior ao teto, necessitando melhorar o índice. Além disso, a falta de informações no SICON deve ser considerado como indicador preocupante, tendo em vista que o fato de se uma família chega a fase de suspensão do benefício, a mesma se encontra em situação de extrema vulnerabilidade social, necessitando que sejam construídas estratégias de intervenção de modo a colaborar com a superação da situação de vulnerabilidade enfrentada.

Outro fator que corrobora com o nosso pensamento, diz respeito a uma dimensão que Sposati (2009, p. 24) considera primordial, que seria “à necessária vinculação entre benefícios e serviços. O benefício em espécie deveria ter o acesso necessariamente vinculado a um conjunto de serviços.” Segundo a concepção da autora, os beneficiários deveriam acessar a um conjunto de serviços que possibilitassem o fortalecimento de sua condição de cidadão.

Seguindo essa mesma perspectiva Jaccoud aponta que o modelo de proteção social brasileiro, através dos programas de transferência de renda objetiva

Para além da renda, este modelo tem buscado identificar e atuar na integralidade nas demandas das famílias beneficiárias do PBF e de benefícios sócio assistenciais como estratégias para ampliar as possibilidades de situação de pobreza e melhoria das suas condições de vida. (JACCOUD, 2013, p. 129)

A partir dessa perspectiva devem ser desenvolvidos os serviços, programas e projetos da proteção social básica da Política de Assistência Social, articulados

“com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial.” (PNAS, 2004, p. 35)

Demonstrando a importância da Política de Assistência Social dentro do território, contribuindo para afiançar direitos, colaborando para ampliação da capacidade protetiva das famílias.

Entretanto, em nossa análise, identificamos o quanto a Política de Assistência Social fica à margem das demais políticas, sobretudo, Saúde e Educação, no tocante aos investimentos realizados pelas gestões municipais no período avaliado (novembro de 2018 e novembro de 2019) as despesas com a Assistência Social, tabela 20, nos municípios da amostra, ficaram aquém das despesas com Educação e Saúde no mesmo período, tabelas 14 e 17, constatando-se que embora essa política tenha avançado nas normativas, legislações, orientações e modelo de gestão, o legado histórico vinculado a concepção do favor e da caridade, ainda permeia a Política de Assistência Social, comprovando que essa política ainda não foi reconhecida enquanto política pública.

Ainda dentro da discussão sobre o acompanhamento das condicionalidades do PBF, é importante ressaltar a complexidade que permeia esse acompanhamento, tendo em vista que são envolvidos diferentes setores e atores, dependendo de fatores objetivos e subjetivos, relacionados a gestão pública. Observamos também que mesmo com normativas, legislações e protocolos de gestão que deveriam ser adotados pelas gestões locais, a execução das ações e os acompanhamentos das condicionalidades são moldadas a partir realidade político-institucional do território. Desse modo, mesmo muitos estudos apontando sobre a efetiva contribuição do Programa Bolsa Família a partir das condicionalidades de saúde e educação na qualidade de vida dos usuários, entendemos a necessidade de pesquisas que possam avaliar esses impactos a fim de contribuir para o aprimoramento do programa.

Ademais, ao iniciarmos este capítulo apresentamos um dado que nos faz refletir sobre continuidade do Programa Bolsa Família, identificamos na tabela 05, o quanto o programa tem “encolhido” a partir da diminuição da quantidade de famílias beneficiárias em todo o Brasil, nos levando a concordar com afirmação de Lavinias (2015, p. 07) “embora o Bolsa Família seja consenso como política pública de combate à pobreza, pergunta-se por que não foi até hoje instituído como direito, ao menos para assegurar cobertura integral ao público-alvo.”, a colaboração da autora aponta que nem todo o público elegível é contemplado pelo programa, fato que foi confirmado no nosso estudo, ao identificarmos que existe em todos os

municípios da amostra um número maior de famílias inscritas no CadÚnico com renda per capita de R\$0,00 até R\$178,00, ou seja, dentro dos critérios de elegibilidade do programa, contudo, não foram incluídas.

Ainda segundo Lavinias (2015, p.07), outro fator que também contribui para enfraquecimento de programa é o fato de

“não estar sujeito às mesmas regras que regulam outros benefícios sociais, como a indexação anual da linha de pobreza e do valor dos benefícios às famílias, ambos sujeitos à discricionariedade do governo federal.”

O fato de depender da discricionariedade do Presidente da República torna o programa dependente de questões políticas. Assim, partimos do pressuposto que a diminuição da quantidade de famílias atendidas pelo programa nos últimos meses, é consequência da política neoliberal adotada pelo Governo Bolsonaro, que vem diminuindo os investimentos nas políticas de proteção social, incluindo o Programa Bolsa Família.

Contribuindo com o nosso pensamento o estudo do IPEA realizado em 2019 aponta que “como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado ao universo de despesas do governo federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas que restrições fiscais propriamente ditas.” (IPEA, 2019, p. 30)

Neste ínterim, vários jornais de circulação nacional vêm lançando reportagens tendo como centralidade a diminuição da quantidade de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

A volta da fila no principal programa de erradicação da pobreza do país é fruto do enxugamento dos beneficiários no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, período em que o Bolsa Família chegou a atingir o maior número de assistidos desde 2004, quando foi criado. Em maio, 14,2 milhões de famílias recebiam um rendimento médio de R\$ 190. Desde então, apesar de no ano passado o governo ter concedido o 13º salário, o programa vem encolhendo mês a mês, tendo atingido em dezembro o menor patamar de famílias beneficiárias desde 2011: 13,1 milhões. (CAPETTI; MARTINS, 2020)

[...]o programa vem tendo redução no número de famílias atendidas. Isso acontece porque alguns beneficiários saem do Bolsa enquanto outros, que têm perfil para entrar no programa, não conseguem acessá-lo. E um ponto para que não haja inclusões é que não há orçamento para colocar novas pessoas.

Nesse cenário, a fila do Bolsa Família, que estava zerada, voltou a existir. (MADEIRO, 2020)

Este cenário assinala para o desmonte gradativo do programa, contrariando estudos que abalizam a importância do Programa Bolsa Família para a redução da pobreza, principalmente da pobreza extrema, considerando à grande cobertura e boa focalização nos mais pobres. (SOUZA et al, 2018, p. 167)

Segundo estudo do IPEA (2019) o fator que torna o PBF menos eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor do benefício, muito pequeno para se constituir enquanto renda para as famílias em situação de pobreza e pobreza extrema.

Essa conjuntura nos leva a refletir sobre as situações de desproteções vivenciadas pelas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, quando o programa deveria se constituir enquanto segurança de renda, proporcionando a proteção social as famílias em situação de pobreza e pobreza extrema, e se já não bastasse a imposição de contrapartidas para o recebimento dos benefícios sob “a clássica distinção entre os pobres ‘merecedores’ e aqueles ‘não merecedores’”, (SOARES, 2010, p. 250), ou seja, só merecem ser assistidos pelo Estado aqueles que levam seus filhos à escola e aos postos de saúde. As famílias beneficiárias do programa têm enfrentado insegurança constante em relação a manutenção e continuidade do mesmo, em um momento onde o Estado deveria assumir o papel de fortalecer as políticas públicas e os direitos da população.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo dissertativo buscou contribuir para o debate sobre a relação entre Proteção Social e Território de Vivência das famílias beneficiárias do PBF, a partir do recorte amostral de quatro municípios de Pequeno Porte I da 2ª Região Geoadministrativa do Estado da Paraíba. Tendo como eixo analítico os indicadores socioterritoriais da rede dos serviços públicos condicionados presentes no território de moradia das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Para isso, traçamos uma análise histórico-conceitual acerca da configuração de um modelo, ainda incipiente do desenvolvimento da proteção social brasileira, seus pressupostos que delineiam suas características, avanços, retrocessos e desafios circunscreve à gestão da proteção social desde o seu desenvolvimento até a atualidade. O contexto da evolução da Proteção Social no Brasil, sobretudo, a partir da Constituição Federal de 1988, enfatiza os elementos de caracterização da Política de Assistência Social, tendo como eixo norteador sua principal política de combate à pobreza, caracterizada por transferência monetária - o Programa Bolsa Família.

O debate evidenciado nesse estudo perpassou pela compreensão de que há uma intrínseca relação entre a gestão da proteção social e os programas de transferência de renda, ou seja, o estudo investigativo vem reafirmar que a gestão da proteção social e as políticas de transferência de renda são duas faces do modelo (ainda que incipiente) de proteção social no país vigente nas últimas décadas. E ainda, há uma relação inerente entre a capacidade protetiva da família e o território de vivência, ou melhor, a gestão da proteção social, seus limites e alcances está atravessada pela presença ou ausência de uma rede de serviços publicados instalados no território de vivência. Além de desvelar o debate sobre a categoria território, discussão que vem ganhando centralidade no campo políticas sociais, como eixo articulador para o planejamento, gestão e avaliação das políticas de proteção social. Nesta perspectiva o território configura-se fator/indicador determinante para mediações e gestão da proteção social, especialmente, na configuração das relações sociais e afirmações de direitos sociais. A elucidação de

indicadores extraídos do território de vivência das famílias usuárias dos serviços públicos, permitem avaliar às condições de acesso e, conseqüentemente, da presença ou ausência de fatores de proteção social, especialmente àqueles relacionados e condicionadas pelas famílias do PBF.

Nesse sentido, buscou-se aprofundar a discussão sobre Programa Bolsa Família, apresentando suas características, principalmente, em relação a institucionalização das condicionalidades do programa, considerando a intersetorialidade enquanto condição primordial para efetivação da gestão da proteção social do PBF.

A intersetorialidade presente na gestão pública brasileira é utilizada como estratégia que busca garantir a integralidade nas ações dos serviços públicos. Nesse sentido, apresentamos as normativas e legislações que propõem a gestão intersetorial do Bolsa Família. Contudo, a efetivação dessa gestão compartilhada esbarra em conjunturas político-institucionais, que impossibilitam a construção de estratégias intersetoriais que contribuam para a qualificação da oferta dos serviços públicos condicionados.

Cumprindo com os nossos objetivos, realizamos a caracterização do Programa Bolsa Família no Estado da Paraíba, apresentando os principais indicadores referentes ao programa no Estado, na sequência foi apresentada a metodologia utilizada para a definição da amostra, e a caracterização dos municípios definidos com a apresentação dos principais indicadores socioterritoriais.

Ao iniciarmos a análise da pesquisa identificamos que o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, sobretudo, no tocante à Política de Educação, está atrelado a dados quantitativos do que efetivamente a qualidade do serviço ofertado ao beneficiários, ainda em relação a Política de Educação, identificamos também segundo a análise do quantitativo de matrículas nos municípios da amostra e da quantidade de público que deveria ser acompanhado pelo Educação, que as matrículas são maioria, o que nos leva a supor que o público beneficiário do programa que possui perfil para a Educação não enfrenta problemas em relação a falta de vagas nas escolas.

Entretanto, não podemos afirmar que os mesmos estão acessando serviços educacionais de qualidade, considerando que o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica dos municípios estudados, estão muito abaixo da média ideal. Porém, há se considerar que entre todos os municípios estudados, identificamos que o maior investimento realizados pelas gestões municipais foi com a Política de Educação, demonstrando o esforço dos gestores para elevar o nível de qualidade dos serviços educacionais.

Em relação a Política de Saúde, aferimos que os municípios da amostra apresentaram a taxa de acompanhamento de saúde bem positiva em relação a taxa nacional, mesmo os municípios que possuem mais de 50% da população na zona rural, o que nos leva a supor, que as ações referente a atenção básica em saúde vem cumprindo seus objetivos, principalmente, quando apresentamos dados relativos a taxa de mortalidade infantil dos municípios estudados, identificamos uma melhoria considerável nos dados entre 2010 e 2017, levando em conta que a taxa de mortalidade infantil é um indicador importante da saúde, sobretudo, da saúde da criança. Além disso, o enfrentamento a mortalidade infantil tem entrado na agenda do governo brasileiro há algumas décadas, e a melhoria dos indicadores veio com o avanço e melhoria da assistência no pré-natal e o aumento da cobertura de vacinação das crianças recém-nascidas, considerando que essas intervenções na atualidade estão relacionadas ao cumprimento da agenda de condicionalidades da saúde para as famílias do Bolsa Família.

No que se refere a Política de Assistência Social, constatou-se os avanços dessa política, contudo, não podemos deixar de considerar suas contradições e os desafios que a mesma enfrenta para sua consolidação, diante o avanço do estado neoconservador brasileiro. De modo a contribuir com a nossa análise, expomos as despesas orçamentárias realizadas pelos municípios da amostra com a Política de Assistência Social nos períodos de novembro de 2018 e novembro de 2019 e verificamos o quanto as despesas são irrisórias se consideradas as despesas com Educação e Saúde, o que nos leva refletir sobre o quanto o desenvolvimento histórico da Política de Assistência Social, atrelado a instituições religiosas, através de ações filantrópicas e caritativas contribuem para que essa política não seja

visualizada enquanto política pública, embora tenha sido reconhecida na Constituição Federal de 1988 enquanto tripé da Seguridade Social brasileira.

Há de considerar que a Política de Assistência Social através de sua rede sociassistencial de serviços e benefícios contribui significativamente com o processo de melhoria da qualidade de vida da população em situação de vulnerabilidade, principalmente, das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, apesar de seus limites orçamentários, precarização das condições da rede serviços, e grande rotatividade dos profissionais que compõem as equipes dos serviços da política, considerando a precariedade dos vínculos empregatícios.

Entretanto, nota-se que ainda existe uma dicotomia entre o que estabelece as legislações vigentes e o que ocorre efetivamente nas gestões locais do programa, no tocante a articulação com as políticas de Saúde e Educação, e até mesmo nos serviços da Política de Assistência Social, principalmente, no acompanhamento as situações de descumprimento de condicionalidades, quando observamos que os municípios analisados não realizam o registro do acompanhamento familiar no SICON.

Esse indicador nos leva a refletir sobre a necessidade do aprimoramento das gestões, de modo a fortalecer o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, superando a concepção de observar as situações de descumprimento apenas como dados quantitativos, mas, sobretudo, buscando identificar situações de vulnerabilidades e fragilidades que levam as famílias chegarem na situação de descumprimento, sejam essas situações ligadas as famílias ou ao território de vivência das mesmas.

Nesse sentido, reforçamos o que já sinalizamos no decorrer desse estudo, sobre a importância da intersetorialidade enquanto principal mediação no processo de gestão do Programa Bolsa Família. Assim, a partir de uma articulação que considere a dinâmica do território e as particularidades dos beneficiários do PBF, que demandam a necessária articulação entre as políticas públicas para que assim possam ter acesso aos serviços públicos de qualidade, de modo a propiciar melhorias na sua qualidade de vida, como está preconizado no escopo legal do programa.

Observamos que os volume monetários empreendidos nos municípios através da folha de pagamento do Programa Bolsa Família possui impacto positivo na economia desses municípios, a saber que a maioria dos municípios não possuem receita própria, dependendo quase que integralmente de recursos oriundos do Fundo de Participação do Municípios. Ademais, o percentual de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, em três dos quatro municípios da amostra, sendo eles, Araçagi, Pilões e Pilõezinhos, excede os 40%, o que nos leva a identificar o quanto as famílias desses municípios encontram-se em situação de vulnerabilidade sócio econômica. Essa informação é reforçada ao observamos que entre as famílias inscritas no Cadastro Único nestes mesmos municípios, com renda per capita inferior a R\$89,00, ou seja, em situação de extrema pobreza, ultrapassa o percentual de 73% no período de dezembro de 2019.

Esses dados revelam que o município de Serra da Raiz é o único entre os municípios da amostra que apresenta um percentual menor que 40% referente ao total da população beneficiária do PBF, chegando apenas aos 26,78%, o município também apresentou o menor percentual em relação as famílias com renda menor que R\$89,00 inscritas no CadÚnico em dezembro de 2019, 59,01%.

Esses dados nos permitem elucidar algumas indagações e inferências: as condições de vida ofertadas no território de vivência à população de Serra da Raiz, são melhores que as condições de vida nos outros municípios da amostra? Considerando que o município apresenta o melhor IDHM e a melhor posição no ranking do IDHM dos municípios paraibanos, ou a baixa cobertura do Programa Bolsa Família em relação a população total do município, bem como, a baixa cobertura em relação a estimativa de famílias pobres do município, apenas 72,1%, seria um problema relacionado a falta de focalização de gestão, necessitando de ações que viessem identificar famílias com possível perfil de inserção no programa que ainda não foram cadastradas? Entretanto, diante os limites postos nesse estudo, não se cumpre responder tais indagações, todavia para isso, caberia introduzir outros indicadores relacionados ao território de vivência que permitiriam trazer outros olhares e elementos de análise em futuros estudos.

Isto posto, as incursões realizadas nos permitiram constatar que o Programa Bolsa Família tem sofrido gradativamente com o enxugamento do orçamento, e consequentemente apresentado diminuição no número de famílias beneficiárias, sendo a manutenção e continuidade do programa, talvez, o maior problema encontrado no decorrer do nosso estudo, tendo em vista várias especulações sobre reformas que estão sendo estudadas pelo governo federal para serem realizadas no programa. Além disso, o Ministério da Cidadania justifica a diminuição de famílias beneficiárias a partir de ações de combate a fraudes, todavia, mesmo com um número de significativos de famílias perdendo o benefício, outras não tem conseguido ingressar no programa.

Com isso, percebemos que mesmo o Programa Bolsa Família tendo sido concebido com o objetivo de se constituir enquanto renda mínima para as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza, não tem conseguido cumprir o seu papel. Não obstante, é inegável, que o programa tem colaborado para a proteção social dos seus beneficiários, embora, ainda existem desafios para que o programa se efetive enquanto segurança de renda, principalmente na atualidade, quando se torna evidente que os mecanismos utilizados pelo Governo Federal irão aprofundar as disparidades sociais no país, nos levando ao retrocesso, no momento em que seria necessário fortalecer a oferta de políticas públicas no Brasil.

Assim, além das questões já apontados no decorrer deste estudo, reafirmamos a relevância do mesmo para o campo das políticas de proteção social. Todavia, por se tratar de uma pesquisa social há de considerar o contexto histórico e econômico tanto em âmbito nacional como local, tendo em vista se tratar de uma política de âmbito federal gerida por uma diversidade de municípios com inúmeras disparidades regionais e locais. Cabe aqui ressaltar, diante essa conjuntura de retrocessos à necessidade de avaliação do PBF que permitam elucidar outras questões e indicadores identificados a partir da afirmação de direitos sociais com oferta de serviços que atendam à demanda por proteção social de familiares instaladas no território de vivência. E ainda, que venham contribuir e subsidiar o aprimoramento da gestão das políticas sociais, sobretudo estudos que venham

analisar a percepção das famílias beneficiárias no tocante as situações de proteção e (des) proteção social que vivenciam em seu território.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Helena Elpídio. **Território, Política Social e Serviço Social: Caminhos e armadilhas no contexto do social-liberalismo**. Prefácio de Elaine Rossetti Behring. Campinas: Papel Social, 2016.

ARANHA, Adriana. Fome Zero: **A Construção de uma Estratégia de Combate à Fome no Brasil**. In.: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). Fome Zero: Uma História Brasileira. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Assessoria Fome Zero, v. 1, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. Lei n. 10.836. **Cria o Programa Bolsa Família** e dá outras providências. 9 jan. 2004 a.

_____. Decreto n. 5.209. **Regulamenta a Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. 17 set. 2004b.

_____. Portaria GM/MDS Nº 551. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. 09 nov. 2005a.

_____. CapacitaSUAS Caderno 3 (2013) *Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1 ed. Brasília: MDS, 2013c, 124 p.

_____. **SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas**. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

BADDINE, Claudia; VIANNA, Iara Azevedo Vitelli. **Mecanismos de coordenação institucional do Programa Bolsa Família: a importância da estratégia de implementação**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018.

BARBOSA, Thiago Varanda. **O Programa Bolsa Família segundo a comunidade científica internacional**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018.

BOITO JR., Armando. **Os atores e o enredo da crise política**. In: JINKLINGS, Ivana, DORIA, Kim, CLETO, Murilo (Org.). *Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes; PASTOR, Márcia. **A Intersetorialidade como estratégia de gestão das Políticas de Saúde e Assistência Social**. In: CONSERVA, Marinalva de Sousa, ALVES, Jolinda de Moraes, SILVA, Emanuel Pereira da (Org.). *Estado Brasileiro, direitos constitucionais e os desafios da proteção social no século XXI [livro eletrônico]* – João Pessoa, Editora do CCTA, 2016. Disponível em: http://www.ccta.ufpb.br/ccta/contents/publicacoes/ebook-estado-brasileiro-direitos-constitucionais-e-os-desafios-da-protecao-social-no-seculo-xxi/ebook-tematico-3_estado-brasileiro_impresso-para-a-editora.pdf. Acesso em 15 de dezembro de 2019.

BOSCHETTI, Ivanete. **A Insidiosa Corrosão dos Sistemas de Proteção Social Europeus**. *Revista Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 112, p. 754-803, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/08.pdf>, Acesso em: 01 de julho de 2019.

BRESCIANI, Maria Stella. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza**. São Paulo, Brasiliense, 2004, 10^a ed.

CAPETTI, Pedro; MARTINS, Elisa. **Bolsa Família volta a ter fila, com 500 mil inscritos em apenas um ano**. Agência O Globo. 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/bolsa-familia-volta-ter-fila-com-500-mil-inscritos-em-apenas-um-ano-24212714>. Acesso em: 28 de janeiro de 2020.

CHAUI, Marilena. **A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo**. In: JINKLINGS, Ivana, DORIA, Kim, CLETO, Murilo (Org.). *Por que gritamos golpe?: Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2016.

CONSERVA, Marinalva (*et al*). **Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba**. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano, Governo do Estado da Paraíba; Conserva, Marinalva. 1. Koga, Dirce; Ramos, Frederico; Silveira Jr., José Constantino; Ribeiro, Waleska Ramalho [Co-autorias]. 2. Sposati, Aldaíza; Monteiro, Miguel; Gambardella, Alice. [Consultorias] - João Pessoa: A União, 2016. Versão Impressa.

CONSERVA, Marinalva (*et al*). **Topografia Social Regionalizada do Estado da Paraíba**. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano ,Governo do Estado da Paraíba]; Conserva, Marinalva . 1. Koga, Dirce; Ramos, Frederico; Silveira Jr., José Constantino; Ribeiro, Waleska Ramalho [Co-autorias]. 2. Sposati, Aldaíza; Monteiro, Miguel; Gambardella, Alice. [Consultorias] - João Pessoa: A União, 2017. 2º Edição, formato digital: HTML, E-book. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/nepps/>. Acesso em 19 de novembro 2019.

CUSTÓDIO, André Viana Cícero; SILVA, Ricardo Cavalcante da. **A Intersectorialidade nas Políticas Sociais Públicas**. *In*: XI Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na sociedade contemporânea e I Mostra Nacional de Trabalhos Científicos, 2015, Universidade de Santa Cruz do Sul. Anais [...] Santa Cruz do Sul, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/viewFile/14264/2708>. Acesso em 25 de novembro de 2019

ESPING, ANDERSON, Gosta. **As Três Economias Políticas do Welfare State**. Lua Nova, n. 24, p. 86- 116, set. 1991.

FAHEL, Murilo Cássio Xavier; FRANÇA, Thais Morais Bruno Cabral. **O Impacto do Bolsa Família na Inclusão Educacional: análise da matrícula escolar em Minas Gerais**. *In*: Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area3/area3-artigo21.pdf>. Acesso em 01 de fevereiro de 2020.

FERNANDES, Rosa M. C., HELLMANN, Aline (Organizadoras). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2016. 320 p.; il. (Coleção CEGOV : Transformando a administração pública)

Fundação Getúlio Vargas (FGV). **FGV Social comenta os cortes no Bolsa Família e o aumento da extrema pobreza no Brasil**. Disponível em: <https://cps.fgv.br/destaques/fgv-social-comenta-os-cortes-no-bolsa-familia-e-o-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil>. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 5º Ed.. – São Paulo: Atlas, 1999.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. - 6º Ed. São Paulo : Atlas, 2008.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. Tradução de Marcos Santarrita. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda V. e Carvalho, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. Esboço de uma interpretação histórico/metodológica. São Paulo, Cortez/CELATS, 10º edição, 1995.

IDEME, **A Dinâmica Populacional como um Indicador para o Planejamento e Implementação de Políticas Públicas e Sociais**, 2000-2010./ Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual. – João Pessoa: IDEME, 2012. 238p

IPEA. **Texto para discussão / Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 2019.

ICHIHARA, Maria Yury, RAMOS, Dandara de Oliveira, NERY, Joilda Silva, PESCARINI, Daiane Machado, ALVES, Flavia Jôse, BARRETO, Mauricio L. **Programa de Transferência de Renda Condicionada e seus efeitos na saúde: impactos do Programa Bolsa Família**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018.

JACCOUD, Luciana. **Proteção Social no Brasil: Debates e desafios**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil, Brasília: MDS/Unesco, 2009.

JACCOUD, L. de B. **Garantia de Renda**. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Org.). Dicionário de políticas públicas. São Paulo: Ed. Unesp/Fundap, 2013.

KOGA, Dirce. **Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vivos**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LAVINAS, Lena. **A financeirização da política social: o caso brasileiro**. Disponível em: file:///E:/Usu%C3%A1rios/Downloads/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf. Acesso em 30 de outubro de 2017.

MADEIRO, Carlos. **Com nova fila criada, espera para entrar no Bolsa Família chega a 10 meses**. Agência UOL, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/01/29/bolsa-familia-fila-espera.htm>. Acesso em 29 de janeiro de 2020.

MONNERAT, G. L. et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família**. Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.12, n.6, p.1453-1462, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>. Acesso em 10 de outubro de 2017.

MONNERAT, Giselle Lavinas, SOUZA Rosimary Gonçalves de. **Intersetorialidade e Políticas Sociais: Contribuições ao debate contemporâneo**. In: I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos, 09 a 12 de junho de 2015, Universidade Estadual de Londrina. Anais [...]. Londrina, 2015. Disponível em: http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo2/oral/35_intersetorialidade....pdf. Acesso em 29 de dezembro de 2019.

NADU, Amanda do Carmo Amorim. **O Programa Bolsa Família e seus efeitos na educação**. Pensar a Educação em pauta, 06 de abril de 2018. Disponível em: <https://pensaraeducacao.com.br/pensaraeducacaoempauta/o-programa-bolsa-familia-e-seus-efeitos-na-educacao/>. Acesso em 31 de janeiro de 2020.

NERI, Marcelo, OSORIO, Manuel. **Condicionalidades, Jornada e Desempenho Educacional**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). Bolsa Família 15 Anos (2003-2018). Brasília: Enap, 2018.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. 64p.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Proteção social contemporânea: *cui prodest?***. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/04.pdf>, Acesso em: 01 de julho de 2019.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção Social no capitalismo: críticas a teorias e ideologias conflitantes**. São Paulo: Cortez, 2016.

RESENDE, Thiago. **Há um ano, governo já sabia da falta de dinheiro para o Bolsa Família**. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/02/ha-um-ano-governo-ja-sabia-da-falta-de-dinheiro-para-o-bolsa-familia.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa. Acesso em 26 de fevereiro de 2020.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; COUTO, Berenice Rojas. **Proteção Social no Brasil: uma análise a partir da dimensão política**. In: CONSERVA, Marinalva Sousa. (Org.). Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa. João Pessoa: Editora CCTA; A União, 2018. 2ª Edição revista e ampliada.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral, JACCOUD, Luciana. **Proteção Social e desenvolvimento social: a experiência brasileira recente**. PNUD – Centro para o Desenvolvimento Sustentável RIO+. Disponível em PDF.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2006. Disponível em: http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/2010/sugestao_leitura/sociologia/outra_globalizacao.pdf, Acesso em: 09 de novembro de 2018.

_____. **Território e Sociedade: entrevista com Milton Santos**. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2000.

SANTOS, Sofia Ulisses. **Delineamentos da gestão municipal da Política de Assistência Social na Paraíba**. Dissertação de mestrado. UFPB/CCHLA. João Pessoa, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/14939>. Acesso em 22 de janeiro

de 2020.

SENNA, Mônica de Castro Maia; BRANDÃO, André Augusto; DALT, Salette da. **Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 125, p. 148-166, jan./abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n125/0101-6628-sssoc-125-0148.pdf>. Acesso em 18 de janeiro de 2020.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANNI, Geraldo. **A Política Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Antecedentes e Contextualização: Trajetórias de Desenvolvimento do Bolsa Família**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Bolsa Família: Verso e Reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. **Condicionalidades no Bolsa Família: Controvérsias e Realidade**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Bolsa Família: Verso e Reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YASBEK, Maria Carmelita; COUTO, Berenice Rojas; NASCIMENTO, Talita de Sousa; ARAÚJO, Cleonice Correia. **A pobreza enquanto categoria e sua expressão no programa Bolsa Família**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Org.). Bolsa Família: Verso e Reverso. Campinas: Papel Social, 2016.

SILVA, Aline Ferreira de Souza. **Proteções e desproteções das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família: um olhar a partir do território rural do sertão paraibano**. Dissertação de mestrado. UFPB/CCHLA. João Pessoa, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11279/1/Arquivototal.pdf>. Acesso em 02 de novembro de 2019.

SILVA, José Fernando Siqueira. **Serviço Social: resistência e emancipação?**. Tese de Livre-Docência, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca, SP, 2010. Disponível em: https://alsafi.ead.unesp.br/bitstream/handle/11449/106702/silva_jfss_ld_franca.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

SILVA, Everlane Suane A.; PAES, Neir Antunes. **Estratificação para o Estudo da Mortalidade Infantil e do Bolsa Família no Semiárido Brasileiro**. In:

CONSERVA, Marinalva Sousa; ALVES, Jolinda de Moraes; SILVA, Emanuel Luiz Pereira da (Orgs.). *A Gestão da Proteção Social em debate*. Livro Eletrônico. João Pessoa: Editora CCTA, 2016. 241p.; E-book. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/nepps/publicacoes/>. Acesso em 06 de janeiro de 2020.

SILVA, Mauri Antônio. **Análise crítica da proposta de reforma da previdência social no Brasil entre os anos 2016 e 2018**. Serv. Soc. Soc. no.135 São Paulo May/Aug. 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n135/0101-6628-sssoc-135-0213.pdf>. Acesso em 14 de fevereiro de 2020.

SOARES, Barbara Cobo. **Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar**. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Faculdade de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/ppge/Barbara_Cobo.pdf, Acesso em 30 de junho de 2019.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; OSORIO, Rafael G.; PAIVA, Luis Henrique; SOARES, Sergei. **Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros 15 anos**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In: ___. *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*, Brasília: MDS/Unesco, 2009. P.13 – 56.

_____. **Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social**. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>. Acesso em 09 de julho de 2019.

_____. **Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil**. In: *Ciênc. saúde coletiva* vol.23 no.7 Rio de Janeiro jul. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018000702315#aff1. Acesso em 09 de fevereiro de 2020.

TJARA, Alex. **Cortes no Bolsa Família impulsionam aumento da extrema pobreza no Brasil**. Agência UOL, 2020. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/02/19/cortes-no-bolsa-familia-impulsionam-aumento-da-extrema-pobreza-no-brasil.htm>. Acesso em 24 de fevereiro de 2020.

VIANNA, Iara Azevedo Vitelli; KAWAUCHI, Mary. **A produção científica sobre o Programa Bolsa Família no Brasil entre 2005 e 2016**. In: SILVA, Tiago Falcão (Org.). *Bolsa Família 15 Anos (2003-2018)*. Brasília: Enap, 2018

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e Políticas Sociais**. Disponível em: <http://sosservicosocial.com.br/s/wp-content/uploads/2013/05/Yazbek-Maria-Carmelita.-Estado-e-pol%C3%ADticas-sociais.pdf/>. Acesso em: 12 de outubro de 2017.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Sistemas de Proteção Social, Intersetorialidade e Integração de Políticas Sociais**. 2010. Disponível em: <http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>, Acesso em 01 de julho de 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Proteção Social e Transferência de Renda**. In: CONSERVA, Marinalva Sousa. (Org.). Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa. João Pessoa: Editora CCTA; A União, 2018. 2º Edição revista e ampliada.