



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

CELYANE SOUZA DOS SANTOS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E AS CONDICIONALIDADES  
NA EDUCAÇÃO: do surgimento aos tempos da covid-19

JOÃO PESSOA – PB

2022

CELYANE SOUZA DOS SANTOS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E AS CONDICIONALIDADES  
NA EDUCAÇÃO: do surgimento aos tempos da covid-19

Dissertação apresentada como exigência ao Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como pré-requisito para a obtenção do título de mestre.

**Área de Concentração:** Serviço Social e Política Social.

**Linha de Pesquisa:** Serviço Social, Trabalho e Política Social

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria de Fátima Leite Gomes.

JOÃO PESSOA-PB

2022

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

S237p Santos, Celyane Souza dos.

O Programa Bolsa Família (PBF) e as condicionalidades na educação: do surgimento aos tempos da covid-19 / Celyane Souza dos Santos. - João Pessoa, 2022.

199 f.

Orientação: Maria de Fátima Leite Gomes.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Transferência de renda. 2. Bolsa Família - Programa. 3. Educação. 4. Covid-19. I. Gomes, Maria de Fátima Leite. II. Título.

UFPB/BC

CDU 330.564(043)

CELYANE SOUZA DOS SANTOS

O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E AS CONDICIONALIDADES  
NA EDUCAÇÃO: do surgimento aos tempos da covid-19

Dissertação apresentada como exigência ao Mestrado Acadêmico do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS), da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) como pré-requisito para a obtenção do título de mestre.

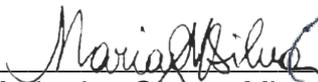
APROVADA EM: 31/08/2022

BANCA EXAMINADORA



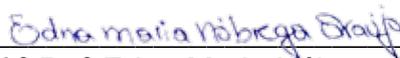
---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria de Fátima Leite Gomes  
Orientadora e Presidente da Banca  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria das Graças Miranda Ferreira da Silva  
Examinadora Externa ao Programa  
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)



---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Edna Maria Nóbrega Araújo  
Examinadora Externa a Instituição  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Dedico este árduo e instigante trabalho aos meus pais Marcos Vicente e Tereza Cristina pela colaboração nos momentos difíceis e a eterna saudosa Cida Pereira, amiga que deixou saudades. (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela dádiva da vida e pelas bênçãos consolidadas neste ciclo promissor.

Aos orixás e ao universo por proporcionar o discernimento neste período e me guiar nos caminhos bons da vida.

À minha mãe Tereza Cristina, companheira de todas as horas, pela compreensão e por não me abandonar.

Ao meu pai Marcos Vicente, pelas trocas de conhecimento.

À minha irmã Celly pelo apoio incondicional.

À minha namorada e companheira Lidiane Gouveia pela paciência, compreensão e apoio.

A todos os familiares e amigos que torceram para que esta realização fosse concretizada.

À minha orientadora Maria de Fátima Leite Gomes por sempre estar comigo neste caminho acadêmico, desde a graduação em Serviço Social, trocando conhecimentos no tocante ao Programa Bolsa Família e que durante todos esses anos foram-se construídos: o afeto, a compaixão e admiração que se resultou na construção de mais um trabalho científico: esta dissertação.

À Odaiza por toda ajuda consolidada neste período, por ter sido o braço direito neste trabalho.

À Eryenne e Alda pela troca de conhecimentos e vivências acadêmicas, por serem as minhas companheiras no mestrado.

À Maria das Graças e Edna Maria, pela disponibilidade em participar como banca examinadora deste trabalho.

## RESUMO

A Dissertação em tela, intitulada “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E AS CONDICIONALIDADES NA EDUCAÇÃO: do surgimento aos tempos da COVID-19”, busca compreender e analisar criticamente o papel desenvolvido pelo PBF, a partir das condicionalidades na educação, desde sua criação, em 2003, até a fase aguda da Pandemia da COVID-19. Como consequência do processo de expansão do PBF, a transferência monetária às famílias pobres e extremamente pobres brasileiras se elevou continuamente, no período de mais de uma década. Entre as famílias beneficiárias, a transferência recebida se revelou relevante, especialmente, em decorrência dos critérios de contrapartidas, vistos por uma parcela da sociedade civil e do meio acadêmico como mérito do programa, enquanto que, ocorreram críticas negativas ao mesmo. Apesar das controvérsias, a tendência foi a sua consolidação crescente ao longo do tempo, a considerar a frequência escolar como instrumento de inserção social e mecanismo de cidadania. Vale ressaltar que a educação brasileira, na conjuntura da pandemia, necessitou de adequações em seu modelo de ensino ao direcionar-se ao sistema remoto que, por sua vez, não foi suficiente para oferecer um ensino que promovesse um aprendizado com cobertura escolar igualitária entre os segmentos sociais. A partir disso, a discussão em torno das condicionalidades na educação tornou-se cada vez mais urgente diante das adversidades postas. Assim, para alcançar os objetivos propostos, a referida Dissertação se fundamentou no Método Materialista Histórico-Dialético, utilizando a pesquisa bibliográfica e documental, por meio de dados do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RC-IPEA), do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD-Contínua), do Ministério da Educação, do Ministério da Saúde e da Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, integrou ao processo o acesso a autores renomados que abordam a temática, bem como o uso de teses, dissertações, artigos científicos, dentre outros. Como resultado da pesquisa, sinaliza-se que o monitoramento da frequência escolar foi incipiente, em virtude da ausência de estratégias no âmbito federativo; ou seja, da construção de táticas eficazes e eficientes em âmbito da União, dos estados e municípios. Essas consequências remetem ao não monitoramento pelo absentismo por meio do Ministério da Educação.

**Palavras-chave:** Transferência de Renda; Programa Bolsa Família; Condicionalidades na Educação; Covid-19.

## ABSTRACT

The Dissertation on screen, entitled “THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM (PBF) AND CONDITIONALITIES IN EDUCATION: from the emergence to the times of COVID-19”, seeks to understand and critically analyze the role played by the PBF, from the conditionalities in education, since its inception. creation, in 2003, until the acute phase of the COVID-19 Pandemic. As a consequence of the PBF expansion process, cash transfers to poor and extremely poor Brazilian families rose continuously over a period of more than a decade. Among the beneficiary families, the transfer received proved to be relevant, especially as a result of the criteria of counterparts, seen by a portion of civil society and the academic environment as a merit of the program, while there were negative criticisms of it. Despite the controversies, the trend was its increasing consolidation over time, to consider school attendance as an instrument of social insertion and citizenship mechanism. It is worth mentioning that Brazilian education, in the context of the pandemic, needed adjustments in its teaching model by targeting the remote system, which, in turn, was not enough to offer a teaching that promoted learning with egalitarian school coverage among the students. social segments. From this, the discussion around conditionalities in education has become increasingly urgent in the face of adversity. Thus, in order to achieve the proposed objectives, this Dissertation was based on the Historical-Dialectical Materialist Method, using bibliographic and documentary research, through data from the Knowledge Repository of the Institute of Applied Economic Research (RC-IPEA), from the Management of the Bolsa Família Program (SIGPBF), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the National Household Sample Survey (PNAD-Continuous), the Ministry of Education, the Ministry of Health and the United Nations (UN) ). In addition, access to renowned authors who address the theme was integrated into the process, as well as the use of theses, dissertations, scientific articles, among others. As a result of the research, it is indicated that the monitoring of school attendance was incipient, due to the absence of strategies at the federal level; that is, the construction of effective and efficient tactics within the Union, states and municipalities. These consequences refer to non-monitoring due to absenteeism through the Ministry of Education.

**Keywords:** Income Transfer; Bolsa Família Program; Conditionalities in Education; Covid-19.

## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

Quadro 01 – Tipos de benefícios do PBF

Gráfico 01 – Casos da COVID-19 em 2020 no Brasil

Gráfico 02 – Casos da COVID-19 e óbitos em 2021 no Brasil

Gráfico 03 – Orçamento utilizado na educação (2018 a junho de 2022)

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS**

ABEPSS – Associação Brasileira de Estudo e Pesquisa em Serviço Social  
APS – Atenção Primária à Saúde  
BPC – Benefício da Prestação Continuada  
CADÚNICO – Cadastro Único para Programas Sociais  
CF – Constituição Federal  
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social  
CAPS – Caixas de Aposentadorias e Pensões  
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social  
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social  
DECON – Departamento de Condicionalidades  
DF – Distrito Federal  
EPIs – Equipamentos de Proteção Individual  
FHC – Fernando Henrique Cardoso  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNABEM – Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LBA – Legião Brasileira de Assistência  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MC – Ministério da Cidadania  
MEC – Ministério da Educação e Cultura  
MEI – Microempreendedor Individual  
MPC – Modo de Produção Capitalista  
MS – Ministério da Saúde  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAIF – Proteção e Atendimento Integral à Família  
PBF – Programa Bolsa Família  
PDRE-Mare – Plano Diretor de Reforma do Estado  
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil  
PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PNAD-Continua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio  
PNAS – Política Nacional de Assistência Social  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PSF – Programa de Saúde da Família  
PIB – Produto Interno Bruto  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PTRC – Programas de Transferência de Renda Condicionada  
PTRM – Programas de Transferência de Renda Mínima  
RC-IPEA – Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
SE – Semana Epidemiológica  
SEB – Secretaria de Educação Básica  
SUAS – Sistema Único de Assistência Social  
SUS – Sistema Único de Saúde  
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos  
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
SIGPBF – Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família  
SP – São Paulo  
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso  
UFPB – Universidade Federal da Paraíba  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	10
<b>2. AS PRIMEIRAS PROTOFORMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: uma breve digressão</b> .....	15
2.1 Uma abordagem a partir do liberalismo clássico e seus desdobramentos .....	15
2.1.1. O Neoliberalismo e o espectro mundial .....	28
2.1.2. O Social-Liberalismo como “saída” as demandas sociais? .....	37
<b>3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): SIGNIFICADOS E REALIDADE DAS CONDICIONALIDADES</b> .....	43
3.1. As precondições para o surgimento do Programa Bolsa Família (PBF).....	44
3.2. O Programa Bolsa Família (PBF) .....	50
3.3 O Programa Bolsa Família (PBF) e as Condicionalidades.....	57
3.3.1. As condicionalidades na saúde .....	62
3.3.2. As condicionalidades na assistência social.....	64
3.3.3. As condicionalidades na educação .....	68
<b>4. A PREMÊNIA DO PBF NO CONTEXTO DA COVID-19 E SEU REBATIMENTO NAS CONDICIONALIDADES DA EDUCAÇÃO</b> .....	73
4.1. A COVID-19 e seus desdobramentos no contexto brasileiro .....	73
4.2. O PBF na educação em tempos da COVID-19: as condicionalidades como instrumento que equaciona o atendimento aos requisitos do programa .....	88
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	101
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	106
<b>ANEXOS</b> .....	115

## 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho intitulado: “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E AS CONDICIONALIDADES NA EDUCAÇÃO: do surgimento aos tempos da COVID-19”, explana sobre o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF) e suas condicionalidades na educação, através dos seus critérios de elegibilidade.

Assim, a Dissertação em tela é resultado de observações sistemáticas, realizadas ao longo do processo da minha formação acadêmica, no Curso de Graduação em Serviço Social, da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), a partir da minha participação no Projeto de Extensão intitulado: “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF) E SUAS CONDICIONALIDADES NA EDUCAÇÃO: o acompanhamento e monitoramento dos (as) alunos (as) em descumprimento na Escola Municipal Nazinha Barbosa da Franca”, nos anos de 2016 e 2017, no bairro de Manaíra, em João Pessoa, Paraíba. Igualmente, também é fruto de percepções obtidas através do Estágio Curricular Obrigatório, desenvolvido no mesmo período, no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), no bairro São José. Em razão dessas experiências, encontrei motivação para desenvolver o Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), denominado “A FUNCIONALIDADE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): uma análise crítica sobre seus critérios de inclusão”.

Tais experiências me instigaram a continuar pesquisando sobre a temática, especialmente quando do surgimento da Pandemia da Covid-19, causada pelo vírus SARS-CoV-2, no início de 2020, em escala mundial. Neste sentido, minha motivação tornou-se inquietante, quanto a perspectiva de mergulhar sobre as consequências da pandemia no ensino, singularmente no campo da frequência escolar, para aquelas ou aqueles beneficiários do Bolsa Família, uma vez que, este fato, culminou com o aumento expressivo das múltiplas expressões da questão social.

Vale ressaltar que, a educação básica, neste contexto, passou por precarização no planejamento estratégico e eficaz, conforme relatam Neri e Osório (2020, p. 29):

O fato de que o Ministério da Educação (MEC) até aquele momento só havia gasto R\$ 479 milhões no combate à pandemia, enquanto o Ministério da Saúde, por exemplo, gastou R\$ 34,3 bilhões e o Ministério da Economia gastou R\$168,5 bilhões, já revela que a educação não foi vista como uma área prioritária pelo Governo Federal nesse momento de pandemia.[...] Além disso, não houve um esforço de difusão de metodologias e ações locais e internacionais bem-sucedidas de ensino à distância, nem a execução de políticas de mitigação orquestradas entre as diferentes esferas de governo.

Desse modo, o crescente absentismo de investimento na educação brasileira, especificamente, na educação básica, foi observado de modo mais enfático quando do agravamento da pandemia da COVID-19, na particularidade dos estudantes em situação de maior vulnerabilidade social, a exemplo dos beneficiários do PBF, que deveriam cumprir os critérios de condicionalidade na educação, primeiramente através da frequência mínima exigida, para o recebimento da transferência monetária, pois a presença na escola teria que atingir 85% para crianças e adolescentes até 15 anos e, 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

Outrossim, no contexto da educação com vistas ao PBF, a família beneficiária tinha também que cumprir as demais condicionalidades<sup>1</sup>, tais como: frequentar o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), ligado à Política de Assistência Social e assumir a responsabilidade de manter constantemente o acompanhamento do estado de saúde da criança, além de prestar informação semestralmente sobre o crescimento e desenvolvimento desta. Ademais, era obrigatório a realização do pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes.

Segundo Currello *et al.* (2010, p. 153):

Nos programas de transferência de renda, as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribuem para a promoção social das famílias. O aumento da escolarização e o cumprimento de agendas de saúde, ao promoverem o aumento do capital humano das populações mais pobres, possibilitariam novas perspectivas de inserção socioeconômica.

Ainda de acordo com Currello *et al.* (2010), o mesmo afirma a importância do dever do Poder Público em proporcionar estratégias que ofereçam serviços de qualidade às famílias beneficiárias, através de uma conjunção de políticas públicas adequadas para o desenvolvimento social. Nesse ínterim, as famílias deveriam cumprir os critérios das condicionalidades acima mencionados; no entanto, alguns fatores, por vezes, impediam que estas fossem rigidamente cumpridas.

Desse modo, o cumprimento das condicionalidades se depararam com certas problemáticas, a saber:

No âmbito do PBF, contudo, a preocupação com a oferta está em primeiro plano, pois se reconhece que os serviços de educação e saúde, apesar de serem direitos universais garantidos pela Constituição de 1988, ainda não

---

<sup>1</sup> Vale esclarecer que, a exigência do cumprimento das condicionalidades na saúde, na assistência e na educação dependerá da composição familiar.

estão disponíveis a todos os brasileiros, em particular aos de baixa renda. Por isso, o monitoramento das condicionalidades deve ser visto como um “sistema de vigilância”<sup>2</sup> da prestação desses serviços às famílias do PBF. As famílias que não comparecem aos postos de saúde ou deixam de enviar as crianças e jovens à escola geralmente se encontram em situação de extrema vulnerabilidade. Nesses casos, cabe ao Estado atuar para remover as barreiras de acesso dessas famílias aos serviços sociais e assegurar que seus direitos de cidadania sejam garantidos. (COTTA; PAIVA, 2010, p. 64).

Desta forma, propõe-se obter respostas à questão norteadora da pesquisa, qual seja: Em que medida as condicionalidades na educação, especialmente, em tempos da COVID-19, são instrumentos que equacionam o atendimento aos requisitos do PBF?

Assim, sob a ótica da relevância do tema, sinaliza-se que o referido conteúdo se torna imprescindível em virtude da necessidade do fortalecimento do seu debate, impulsionados pela crise econômica no cenário da pandemia. Pretende-se, portanto, compreender e desnudar o objeto de estudo através de sua essência, a fim de superar a narrativa do senso comum.

Desta feita, para alcançar os objetivos propostos, a referida Dissertação se fundamentou no Método Materialista Histórico-Dialético, que possibilita a apreensão da totalidade, a partir da perspectiva do geral para o particular, acerca do objeto de estudo.

Para Richardson (2012, p. 50):

O individual e geral estão interligados. Não existe geral sem o individual, como também não existe o individual sem o geral. Assim, a noção de “homem” é o geral, mas não pode existir sem a noção de “indivíduo”. As categorias de individual, particular e geral ajudam a compreender a unidade do mundo.

Nesse sentido, Kosik (1976, p. 37) retrata que o método de investigação que envolve a totalidade da pesquisa se refere a três elementos importantes, que são:

1) Minuciosa apropriação da matéria, pleno domínio do material, nele incluídos todos os detalhes históricos aplicáveis, disponíveis; 2) Análise de cada forma de desenvolvimento do próprio material; 3) Investigação da coerência interna, isto é, determinação da unidade das várias formas de desenvolvimento.

---

<sup>2</sup>A devida Dissertação compreende o “sistema de vigilância” enquanto mecanismo de monitoramento e avaliação das condições dos discentes em não terem acesso à escola e, não como fiscalização e culpabilização dos mesmos quanto ao descumprimento das referidas condicionalidades.

Desse modo, a fim de atingir a totalidade concreta do objeto, Kosik (1976, p. 44) alerta: “A totalidade concreta não é um método para captar e exaurir todos os aspectos, caracteres, propriedades, relações e processos da realidade; é a teoria da realidade como totalidade concreta”.

Ainda conforme Kosik (1976, p. 61):

A totalidade concreta como concepção dialético-materialista do *conhecimento* do real [...] significa, portanto, um processo indivisível, cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade, isto é, da fetichista e aparente objetividade do fenômeno, e o conhecimento da sua autêntica objetividade; em segundo lugar, conhecimento do caráter histórico do fenômeno, no qual se manifesta de modo característico a dialética do individual e do humano em geral; e enfim o conhecimento do conteúdo objetivo e do significado do fenômeno, a sua função objetiva e do lugar histórico que ela ocupa no seio do corpo social.

Acerca das premissas de Marx, Silva (2019, p. 44) aponta que:

[...] não parte de conceitos, de construtos ideais que separam subjetividade de objetividade. Esse movimento de apreensão da realidade, no método marxiano, não pode se originar de tematizações autônomas, como o fizeram os pensadores dos métodos especulativos. Ao contrário, o método marxiano parte da atividade objetiva, da práxis social, devido sua centralidade sobre a questão ontoprática.

Segundo Netto (2009, p. 25): “O método implica, [...] para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações”.

A fim de alcançar os dados necessários para análise, utilizou-se a técnica da pesquisa bibliográfica e documental, a partir de dados do Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (RC-IPEA), do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD-Contínua), do Ministério da Educação (MEC), do Ministério da Saúde (MS), da Organização das Nações Unidas (ONU), dentre outros. Ademais, integrou ao processo, o acesso a autores renomados que abordam a temática, bem como o uso de teses, dissertações e artigos científicos.

Na sequência, após o processo de delimitação e sistematização das categorias, a Dissertação em foco foi estruturada com base no respectivo desenho: a presente introdução, seguida de três capítulos, considerações finais, referências e anexos.

O primeiro capítulo, intitulado “AS PRIMEIRAS PROTOFORMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: uma breve digressão” procura abranger como se consolidam as primeiras formas de transferência de renda, por meio da discussão ideológica sobre o liberalismo clássico e econômico, com seus desdobramentos no neoliberalismo e social-liberalismo. A discussão pauta-se na ênfase das normativas do Estado e como as crises do capital, desde 1929 até os fins da década de 1990, possibilitaram mudanças nas políticas sociais.

O segundo capítulo, trata sobre “O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): significados e realidade das condicionalidades”, cujo objetivo é delinear o contexto histórico acerca do PBF e a sua relação com a proteção social, além de fomentar a discussão quanto às condicionalidades na saúde, assistência social e educação. Busca situar o Estado na conjuntura atual, considerando que ele atende, em parte, interesses divergentes entre as classes sociais. Tal concentração de interesses é reproduzida e acentuada através das relações sociais de produção, ao tempo em que contempla demandas da classe trabalhadora. (MENDONÇA, 2021).

O terceiro capítulo, refere-se à "A PREMÊNIA DO DEBATE DA DIMENSÃO DA COVID-19 E A EDUCAÇÃO BRASILEIRA", a partir dos seus rebatimentos na particularidade das condicionalidades do PBF. Assim, busca-se ressaltar os desdobramentos que a pandemia causou na sociedade, bem como retratar e analisar as consequências no contexto do sistema educacional público. O capítulo em tela tem a pretensão de compreender e analisar criticamente, como a condicionalidade da frequência escolar foi monitorada, considerando as contradições do cotidiano escolar no cenário pandêmico.

Nas considerações finais, buscou-se expor uma síntese das apreensões que foram realizadas a partir desse estudo. Assim, espera-se que o mesmo desvende concepções equivocadas e contribua para aflorar ainda mais o debate no espaço acadêmico.

## **2. AS PRIMEIRAS PROTOFORMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA: uma breve digressão**

O presente capítulo pretende analisar algumas imbricações entre o surgimento do liberalismo clássico, sobretudo, quanto aos seus contornos políticos e econômicos – os quais revelam uma ideologia individualista e defensora do Estado mínimo. Na esteira das crises do modelo liberal clássico, analisa-se o liberalismo enquanto um campo de ideias e posições diversificadas, entre o neoliberalismo e o social liberalismo, bem como, a gênese, a ascensão e a supremacia neoliberal versus a crise conjuntural do neoliberalismo nos anos 1990 e a resposta através do social liberalismo.

Diante deste debate, procura-se apreender a relação entre Estado mercado/economia; isto é, as compreensões antagônicas desse fenômeno, a partir do Estado e sua intervenção mínima na esfera econômica, em que aposta na existência de uma “mão invisível” reguladora da economia, tal como se esta fosse capaz de se “autoregular”. Com intuito de contribuir para esta análise, aborda-se, também, a perspectiva do Estado liberal no âmbito de assegurar a prática dos direitos sociais via o social liberalismo. Tais perspectivas históricas refletem, até a contemporaneidade, nas formas com que o Estado e a esfera pública, de modo geral, têm se relacionado com mercado e, conseqüentemente, no modo como o mercado financeiro tem influenciado nos processos de conquistas e perdas de direitos.

Assim, com intuito de contribuir com o debate, o capítulo em tela, no primeiro momento, aborda características gerais do liberalismo clássico, pontuando seus vieses político e econômico. Na sequência, trata do declínio dessa ideologia e da emergência do Estado intervencionista, além do retorno ao forte conservadorismo do liberalismo de mercado.

### **2.1 Uma abordagem a partir do liberalismo clássico e seus desdobramentos**

Ao compreendermos as bases teóricas e políticas do liberalismo clássico<sup>3</sup>, a figura do Estado faz jus ao modelo de Estado Mínimo. Ao pontuar acerca da corrente

---

<sup>3</sup>Na doutrina liberal, Estado de direito significa não só subordinação dos poderes públicos de qualquer grau às leis gerais do país, limite que é puramente formal, mas também subordinação das leis ao limite

teórica do liberalismo, Bobbio (2000, p. 17) ressalta que o “liberalismo é uma doutrina do Estado limitado tanto com respeito aos seus poderes quanto às suas funções”.

Deste modo, ainda nas perspectivas de Bobbio (2000, p. 18-19):

No pensamento liberal, teoria do controle do poder e teoria da limitação das tarefas do Estado procedem no mesmo passo: pode-se até mesmo dizer que a segunda é a *conditio sine qua non* da primeira, no sentido de que o controle dos abusos do poder é tanto mais fácil quanto mais restrito é o âmbito em que o Estado pode estender a própria intervenção, ou mais breve e simplesmente no sentido de que o Estado mínimo é mais controlável do que o Estado máximo.

Observa-se, nesta direção, que o Estado Liberal possibilita o poder ilimitado para o mercado a fim de que os indivíduos desfrutem de seus meios próprios, como sinalizam Behring e Boschetti (2011, p. 56), “[...] cada indivíduo agindo em seu próprio interesse econômico, quando atuando junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo”. Deste modo, o Estado Liberal configura-se no Estado Mínimo, em que o mercado atuava como peça-chave no modo histórico vigente e regulava as atuações econômicas, direcionadas pela “mão invisível” da economia.

Importante destacar que o papel do Estado vem se desdobrando em diversos contextos históricos, determinados pelo movimento dialético da realidade social, tal qual o liberalismo em seus pressupostos, propõe a função mediadora da liberdade e do livre mercado e obtém-se a minimização da intervenção na área social.

Desta feita, antes de surgir o livre mercado como propulsor da economia, tinha-se a acumulação primitiva do capital, que era denominada pelas sociedades pré-capitalistas. Posterior a esta época, o movimento histórico passou pelo feudalismo até chegar na ascensão do comércio, em que houve a ampliação do mercado. Este modelo econômico surgiu por antigos monopólios de corporações industriais, através de diversos contextos, sendo derrocadas e levadas por outro modelo de funcionamento do mercado econômico, adotado pelos mercantilistas.

Para tanto, neste contexto, a negação das políticas sociais como direito é proveniente das premissas do liberalismo, que tem como base central as análises dos

---

material do reconhecimento de alguns direitos fundamentais considerados constitucionalmente, e, portanto, em linha de princípio “invioláveis” (BOBBIO, 2000, p. 18-19).

clássicos e da conjuntura marcada pelas premissas da propriedade privada, para que a partir disto é que compreendemos a ótica que gerencia as primeiras protoformas de políticas sociais.

Assim, Thomas Hobbes (2006, p. 60) como primeiro propulsor do liberalismo clássico reflete o seguinte aspecto:

[...] o acordo vigente entre essas criaturas é natural, ao passo que o dos homens surge apenas através de um pacto, isto é, artificialmente. Portanto, não é de admirar que seja necessária alguma coisa mais, além de um pacto, para tornar constante e duradouro seu acordo: ou seja, um poder comum que os mantenha em respeito, e que dirija suas ações no sentido do benefício comum.

Nesse sentido, na época de Hobbes (2006), a análise que marcava os ensejos do liberalismo clássico era o estado de natureza, tal qual necessitava de regras que deveriam ser apoiadas por um pacto que houvesse uma base legal para o Estado Liberal. O estado de natureza implicou na preservação da liberdade, apontando que o homem é competitivo até as suas consequências, como afirmam Behring e Boschetti (2011, p. 57): “A sujeição seria uma opção racional para que os homens refreassem suas paixões, num contexto em que o “homem é o lobo do homem”.

Seguindo esta análise, outro ponto de partida sobre o liberalismo clássico trata-se das ideias teóricas de John Locke (2005), que inaugurou veemente o liberalismo clássico a partir da terminologia da propriedade privada, a qual dialogava com as premissas teóricas de Hobbes, entretanto, não as aplicavam em sua totalidade. Na sua obra intitulada de “Second Treatise of Government” (“Segundo tratado sobre governo civil”), chama ao fato de que é preciso empreender o poder político na individualidade, através do acordo entre os homens.

Portanto, de acordo com Locke (2005. p. 36, grifo meu).

Para compreender corretamente o poder político e traçar o curso de sua primeira instituição, é preciso que examinemos a condição natural dos homens, ou seja, um estado em que eles sejam absolutamente livres para decidir suas ações, dispor de seus bens e de suas pessoas como bem entenderem, **dentro dos limites do direito natural**, sem pedir a autorização de nenhum outro homem nem depender de sua vontade.

Corroborando desta análise, para Locke (2005) o estado de natureza necessitaria de um contrato social que garantisse a proteção da propriedade privada, que para isso, era indispensável o fortalecimento da premissa do poder político dos

indivíduos, este poder dependia de um grupo de homens ou de um poder legislativo. Para tanto, para que prevaleça a existência do poder público, é imprescindível que o Estado assegure a propriedade privada, garantindo o direito sagrado dos homens livres.

Deste modo, a partir do pensamento de Rousseau (2001), percebemos que este se inspirou na democracia da República de Genebra<sup>4</sup>, como seu principal foco

---

<sup>4</sup>Segunda Escola do Pensamento Liberal: na França, a escola “francesa” de liberdade, como um modelo teórico, prefere Rousseau a Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, filho da livre Genebra, nascido calvinista como Milton, retornou a Maquiavel e ao princípio republicano. Para ele, a forma mais elevada de liberdade consistia na autodeterminação, e a política devia refletir a autonomia da personalidade. Rousseau era um individualista tão radical quanto qualquer um; na realidade, como principal precursor do romantismo, ele foi o mais importante originador do individualismo em literatura e religião. Mas ao tratar de liberdade social, ele pôs o cidadão num plano mais elevado do que o burguês – e a liberdade política, bem acima da autonomia civil. A eloquência de seu Contrato Social redirecionou o conceito de liberdade da esfera civil para a esfera cívica. Embora Rousseau nunca tenha previsto algo como revolução, muito do terrorismo jacobino revolucionário de 1793-1794 foi executado em seu nome. Muitos defenderam a ideia de que Rousseau foi uma espécie de esquizoide ideológico: um iniciador do individualismo na cultura, por um lado, e um precursor do totalitarismo, por outro. Mas em noção é completamente infundada. Rousseau nunca cogitou que a democracia (ou república, palavra que ele preferia) limitasse a liberdade. O verdadeiro objetivo de sua exaltação de liberdade democrática em detrimento da liberdade liberal não consistia num projeto num prejuízo ao individualismo, mas na destruição do particularismo. O particularismo refletia o encanto de uma velha força na política francesa: patrimonialismo. A monarquia francesa, por muito tempo acossada pelo problema de controlar uma ordem social dividida, elaborou um conceito patrimonial do poder. A soberania significava propriedade privada em grande escala – e o rei era o único proprietário. A centralização foi um problema maior para os reis franceses do que para os reis ingleses. Na Inglaterra a aristocracia feudal centralizou-se pela própria, e a coroa firmou-se a partir da forte posição proporcionada pela conquista normanda, mas na França a fragmentação era a regra. Disso resultava que havia vários parlamentos regionais na França, em contraste com velho parlamento nacional inglês. Em seu esforço em prol da centralização, a Coroa francesa comprou a aristocracia com uma venda notoriamente maciça de cargos públicos e o resultado foi uma estrutura inteira de interesses particularistas e de posições desiguais. O pensamento político monarquista que surgiu primeiro na França, tal como o da République de Jean Bodin, de 1576, tentou utilizar o conceito de soberania para combater a anarquia feudal. Mas os inimigos do poder monárquico, como os huguenotes no século XVI, sonhavam com fortalecer os parlamentos, como instituições públicas capazes de refrear a Coroa. A contribuição estratégica de Rousseau para a história do discurso político consistiu em usar o fruto do pensamento de Bodin – soberania não dividia e indivisível – para eliminar o poder dos governantes como fonte de opressão particularista, em vez de fortalecê-lo. Nas palavras inteligentes de Ellen Meiksins Wood: “Onde Bodin subordinada a particularidade do povo à (pretensa) universalidade do governo (monárquico), Rousseau subordinou a particularidade do governante à universalidade do povo”. Rousseau armou uma poderosa retórica em defesa da liberdade política ou democrática contra o caráter odioso do privilégio – algo que os primeiros liberais como Montesquieu não estiveram acima de sustentar. Mas Rousseau preocupava-se tanto com a necessidade de despatrimonializar o poder que perdeu de vista a outra questão-chave: a do alcance do poder. Pois, como observou Constant, “a legitimidade do governo depende tanto do seu objeto quanto da sua fonte”. Constant compreendeu que, ao focalizar quase exclusivamente a fonte da autoridade (soberania popular), o contrato social de Rousseau poderia ser usado como arma contra liberdade como independência, pondo em risco a autonomia pessoal e a vida da individualidade. A liberdade política era coisa boa, se mais não fosse porque garantia a independência individual, John Locke, uma geração depois de Hobbes, entendera isso. Mas, desde que se quisesse uma liberdade total, ela também teria de florescer além da esfera cívica, no silêncio da autoridade, por assim dizer. Montesquieu ensinou que a soberania tinha de ser limitada para não ser despótica. Rousseau colocara a democracia no lugar da autocracia. O próximo passo consistia em atalhar o despotismo democrático (MERQUIOR, 2011, p. 14).

de análise acerca do discurso do Estado Ideal, especificamente, paramentado pelo método da assembleia, considerando-se a “defesa da Assembleia como lócus de representação do corpus público”. (PAULA, 2011, p. 74). A sua maior defesa, era o ideário do “contrato social”, o qual viabilizava a igualdade como forma de prevalecer a liberdade dos cidadãos.

A sociedade civil, para Rousseau, é imperfeita: foi corrompida pela propriedade, e é produto da voracidade do homem, obra do mais rico e poderoso, que quer proteger seus interesses próprios. Assim, o Estado foi até aquele momento uma criação dos ricos para preservar a desigualdade e a propriedade, e não o bem comum. A saída rousseauiana para o impasse da desigualdade social e política na sociedade civil é a configuração de um Estado cujo poder reside no povo, na cidadania, por meio da vontade geral. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011. p. 58).

Ainda conforme Rousseau (2001), a propriedade privada tornava-se ofensiva à sociedade civil, contrário às premissas de Locke (2005) que fortalecia o pensamento da propriedade privada como obtenção para o alcance ao poder político.

Desta feita, a transformação do liberalismo em sua totalidade, foi consolidada através do Estado Liberal no contexto da Europa, especificamente, na Revolução Francesa. Sabemos que este contexto culminou na revolução do povo, a qual buscavam-se novos direitos vinculados à liberdade, chamada de revolta social. Outrossim, existiram forças políticas contrárias, com a preexistência da classe dominante e da burguesia – classe dominada, como afirma Bonavides (2007, p. 42): “A burguesia acordava o povo, que então despertou para a consciência de suas liberdades políticas”.

Importante destacar que a partir das forças políticas imbricadas no processo de inovação política, deu-se margem a novos rumos no liberalismo, na direção de uma construção democrática, paramentado não apenas para uma classe, mas para todas as classes. No entanto, foi alcançado o sufrágio universal, mas não houve a representatividade de todos os cidadãos e sim apenas da burguesia.

Vale ressaltar que Merquior (2011, p. 4-5) argumenta:

Esse ordenamento burguês, no entanto, não passou de uma histórica transiente, que foi substituída pelo sufrágio universal masculino. O advento da democracia no Ocidente industrial a partir da década de 1870 significou a preservação definitiva das conquistas liberais: liberdade religiosa, direitos humanos, ordem legal, governo representativo responsável e a legitimação da mobilidade social. Assim, a sociedade vitoriana tardia, os Estados Unidos pós-guerra e a Terceira República Francesa inauguraram amplas e

duradoras experiências em democracia liberal, uma mistura político-histórica. A Suíça, Holanda e os países escandinavos seguiram pelo mesmo caminho, muitas vezes antes. A Itália unificada voltou-se para a política liberal; a Espanha conseguiu estabilizar um governo liberal, e as grandes monarquias centro-europeias, Áustria e Alemanha, desviaram-se da autocracia para constituições semiliberais.

Nesse sentido, nascia o constitucionalismo imbricado no liberalismo ocorrido durante o século XVII, através da democracia e da função estatal. Assim, considerava-se o fortalecimento dos poderes, em função da defesa da liberdade, em que consolidava a sua divisão. Por sua vez, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário deveriam estar separados e ao mesmo tempo contidos, em que “o poder detém o poder”. (BONAVIDES, 2007, p. 45).

Pactuado nos interesses individuais como ponto fundamental do liberalismo, a doutrina clássica se deu pela força política e como o Estado se enquadraria nas premissas da sociedade civil. Assim, voltado para o cunho econômico, o qual consolidou-se uma forte justificativa do Estado Mínimo, em que a partir do pensamento de Adam Smith (1937) teve um olhar significativo para o liberalismo econômico, uma vez que, para este pensador “[...] os homens eram inteiramente impulsionados pelo desejo de melhorar sua condição e o aumento de seus bens (ganho material) [...]” (CARNOY, 1990, p. 36).

A tese de Adam Smith (1937) com relação ao mercado<sup>5</sup> pautava-se a partir do desenvolvimento no crescimento econômico, por meio do próprio interesse, assim, “quando colocado junto a uma coletividade de indivíduos, maximizaria o bem-estar coletivo.” (CARNOY, 1990, p. 37). O livre mercado para Smith (1937) era naturalizado para a melhoria da condição humana, propondo que o mercado fosse intervencionista nas ações governamentais.

Ainda de acordo com Smith (1937), “a realização do bem-estar coletivo através da ação individual foi um resultado inconsciente da motivação individual pelo ganho econômico”. (CARNOY, 1990, p. 37). Reafirma-se, portanto, que a tese do pensador acima, demonstra que o crescimento individual é positivo, pois oferta-se por impulsos que trazem bons resultados na vida financeira destes.

---

<sup>5</sup>Desta forma, Smith enaltece a economia e remete ao Estado ser mínimo em suas ações, que reforça a ideia de que o mercado proporciona o bem estar coletivo, primordial para o crescimento individual. Sendo assim, o Estado deveria ser o “mais periférico em relação à dinâmica social fundamental - a mão invisível do mercado livre - uma dinâmica que não somente deveria sofrer interferência, mas exigiria, ao contrário, uma “loucura” humana extrema [...]” (CARNOY, 1990, p. 39).

Para Smith (1937), é evidente que a mão invisível do mercado era a solução para a humanidade, posto isto, contraditoriamente a condição para a riqueza individual gerava avareza de modo involuntário.

O Estado deve apenas fornecer a base legal, para que o mercado livre possa maximizar os “benefícios aos homens”. Trata-se, portanto, de um *Estado mínimo*, sob forte controle dos indivíduos que compõem a sociedade civil, na qual se localiza a virtude. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 59-60, grifo das autoras)

Conforme Bobbio (2000, p. 23), acerca das premissas de Smith quanto às funções do Estado, observa-se a seguinte narrativa:

[...] segundo o sistema da liberdade natural”, o soberano tem apenas três deveres de grande importância, vale dizer, a defesa da sociedade contra os inimigos externos, a proteção de todo indivíduo das ofensas que a ele possam dirigir os outros indivíduos, e o provimento das obras públicas que não poderiam ser executadas se confiadas à iniciativa privada.

Ainda nos pressupostos de Smith (1937), este não se contrapõe sobre a sua existência do Estado, pois visualiza sua importância em segmentos propostos na sua forma jurídica e educativa que se relaciona à moralidade dos indivíduos que buscam a riqueza. Assim, compreende que esta análise sobre o liberalismo, centraliza a liberdade como ponto principal da geração de riqueza dos indivíduos, em que, também, como desdobramento na sociabilidade humana e na construção das políticas sociais mínimas.

Nesta direção, a conjuntura que apreende a gênese das políticas sociais e sua ascensão, consolidaram-se em meados do século XVIII na Revolução Industrial, no entanto, as primeiras protoformas de políticas sociais se engendraram com o intuito de manter a ordem social. Na época o foco era combater as múltiplas expressões da questão social<sup>6</sup>, a qual configurava-se no sentido de “vagabundagem” e era considerado um ponto alarmante para a sociedade. Desta feita, foram criadas algumas iniciativas de políticas sociais, no entanto, com ações filantrópicas e repressivas.

---

<sup>6</sup>[...] sua gênese está na maneira com que os homens se organizaram para produzir num determinado momento histórico [...] o de constituição das relações sociais capitalistas - e que tem continuidade na esfera da reprodução social. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 52).

Vale salientar que foram originadas algumas legislações para equacionar e segregar a questão social, o intuito era de fortalecer a benemerência e a filantropia, que não desencadeou em resultados satisfatórios para a classe trabalhadora. No final do século XIX foram proporcionadas pequenas melhorias, porém sem alcançar a totalidade da questão social. Outrossim, as principais protoformas de políticas sociais foram as seguintes:

Segundo Polanyi (2000) e Castel (1998), as legislações promulgadas até 1975 (*Poor Law* de 1601, a Lei de Domicílio de 1662 e a *Speenhamland Act* de 1795) tinham como função principal manter a ordem de castas e impedir a livre circulação da força de trabalho, o que teria contribuído para retardar a constituição do livre mercado de trabalho. A Nova Lei dos Pobres de 1834, já no contexto da irrupção da Revolução Industrial, ao contrário das demais, tinha o sentido de liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 48).

Para Behring e Boschetti (2011, p. 49), as legislações fomentaram:

[...] distinção entre pobres “merecedores” (aqueles comprovadamente incapazes de trabalhar e alguns adultos capazes considerados pela moral da época como pobres merecedores, em geral nobres empobrecidos) e pobres “não merecedores” (todos que possuíam capacidade, ainda que mínima, para desenvolver qualquer tipo de atividade laborativa). Aos primeiros, merecedores de “auxílio”, era assegurado algum tipo de assistência, minimalista e restritiva, sustentada em um pretense dever moral e cristão de ajuda, ou seja, não se sustentavam na perspectiva do direito.

Outro fator importante no processo sócio histórico das políticas sociais foram as iniciativas do político prussiano Otto Von Bismarck, que trouxe um parâmetro inovador na transferência de renda na Seguridade Social, a qual havia o financiamento através da atividade laboral, que tem como eixos, o trabalho e os trabalhadores, sendo consolidado um seguro privado.

Segundo Cunha (2016, p. 64):

O sistema de seguridade, nos termos acima apresentados, no entanto, não oferece a proteção adequada para aqueles que não conseguem trabalhar e não conseguem trabalhar. É preciso ter em mente que a solidariedade fica restrita aos associados. Eis então que diversos países começam a revisitar os programas assistenciais que haviam colocado de lado, mas não abandonado, ressalta-se, de forma a adotar políticas de garantia de renda mínima.

Dessa maneira, observa-se que o Estado estava em processo de transição do Estado Liberal para o Estado Social, no entanto, ainda era premente o fortalecimento dos princípios do liberalismo como fonte teórica e ideológica. Vale ressaltar que o liberalismo fomentou pequenas conquistas na direção dos direitos civis, através do direito da propriedade privada, por sua vez, essa garantia consolidou-se na inibição de alguns direitos que apenas asseguravam a liberdade e a propriedade.

Nesse sentido, este contexto desencadeou um processo de mobilização da classe trabalhadora com o objetivo de proporcionar mudanças no plano político, civil e social, bem como possibilitando na “mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 63), que a partir deste ensejo começou a dar sinais de enfraquecimento<sup>7</sup> do Estado Liberal.

Ademais, o desenvolvimento das forças produtivas foi se modificando para atender às pressões da classe trabalhadora, embora com essa transição e modificações históricas, o Estado capitalista passou a efetuar intervenções com certa emergência nas políticas sociais. Tendo em vista que mesmo com a evolução das primeiras protoformas das políticas sociais, a ótica do direito ainda era minimamente reconhecida, que sustentava a tese de que o trabalhador ainda vivia sob uma proteção assistencial e restritiva. Isso demonstra a fragilidade das relações sociais com o sistema capitalista, que neste período, já estava em fase de andamento.

Deste modo, as experiências de intervenção no campo econômico após a crise do Estado Liberal, atribuíram novas funções ao Estado, exigindo a superação do

---

<sup>7</sup> Assim, no século XIX, as distorções inerentes à teoria econômica liberal, tornam-se visíveis, proporcionando a necessidade de uma revisão de suas diretrizes. As problemáticas impulsionadas pela acumulação do capital e um conflito social entre patrões e empregados, aponta que o pressuposto de regulação natural apresenta falhas (COELHO, 2006). Conforme Macpherson (1991, p. 25): Os economistas clássicos dos séculos XVIII e XIX estavam realmente interessados em averiguar o que determinava a distribuição do produto anual de uma nação entre proprietários de terras, empresários, capitalistas e trabalhadores, mas não chegaram a discutir a distribuição em termos de justiça, por acreditarem que tudo quanto o mercado livremente competitivo fazia, ou era capaz de fazer, era sempre o melhor possível. Em fins do século XIX, quando a economia política transformou-se na moderna ciência econômica, os teóricos perderam o interesse até mesmo no mercado como determinante da distribuição de renda entre as classes. (LIMA, 2019, p. 32). Desta feita, no século XX, o progresso geral do liberalismo foi menos constante do que no século XIX. A violenta turbulência política causada pela “guerra civil europeia” de 1914-1945 provocou o colapso de democracias mais recentes, tais como a Itália e a Alemanha. No século XX, o capitalismo puro tornou-se absolutamente incompatível com a dignidade humana, situação da qual adveio a necessidade de organização do Welfare State e, principalmente, do viés previdenciário característico desse Estado: o Estado liberal previdenciário é compreendido assim, como uma “espécie de reversão do modelo da troca compensatória: uma troca marginal dos imperativos da expansão capitalista por um nível tolerável de direitos humanos”. Há que se considerar, no entanto, a hipótese do Estado previdenciário ter consistido apenas numa troca compensatória, com o propósito de “salvar” o sistema capitalista do colapso de 1929.

paradigma do absenteísmo estatal e determinando a proposição de políticas públicas vinculadas à esfera econômica.

O papel intervencionista do Estado decorre das divergências que se apresentam no modelo liberal<sup>8</sup>, assentadas, especialmente: a) na Revolução Industrial e seus desdobramentos na proletarianização; b) na Primeira guerra Mundial, que rompe com o liberalismo econômico; c) na necessidade de intervenção na economia, como consequência da crise de 1929, em que se conciliou a iniciativa privada e a ação governamental; d) na segunda guerra Mundial, que impôs a necessidade de um estado controlador de recursos sociais; e) nas crises cíclicas da economia; f) no ideal da livre força do mercado; g) na alteração entre a liberdade negativa para a liberdade positiva ou liberdades sociais. (LIMA, 2019, p. 33).

Com isso, Behring e Boschetti (2011) apontam que a classe trabalhadora “obrigou” a burguesia a reconhecer seus direitos, por meio da ascensão da cidadania que resultou na derrocada do Estado Liberal, também se reafirmou pela “concentração e monopolização do capital, demolindo a utopia liberal do indivíduo empreendedor orientado por sentimentos morais”. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 68). Isto demonstra que a politização de vários segmentos mercantis, ou seja, monopólios que futuramente empreenderam o avanço do capital bancário e industrial, favoreceram a ascensão do capitalismo financeiro.

Baseado nisto, com o fortalecimento de vários segmentos de cunho econômico, o fato de ter caracterizado duas grandes guerras mundiais, por estabelecer o confronto por empresas de modo capitalista, o aspecto marcante para a queda do liberalismo econômico foi a crise de 1929-1932.

Diante disso, essa crise econômica, chamada de Grande Depressão<sup>9</sup>, causou impactos globais, a qual consolidou-se na insuficiência do liberalismo em suprir o

---

<sup>8</sup>A versão dogmática do liberalismo que se impôs no século XIX, proporcionou a crise do liberalismo dogmático, forçando uma revisão explícita e assumida do velho *lassie-fairie*. Combater o socialismo e todas as versões do “totalitarismo” exigia um trabalho de refundação das bases intelectuais do liberalismo. É nessa conjuntura de crise econômica, política e doutrinal que se opera uma refundação dessa doutrina, que também não conduz a uma doutrina completamente unificada. Desse modo, duas grandes correntes vão se esboçar a partir do Colóquio Walter Lippman, em 1938: a corrente do ordoliberalismo alemão, representada sobretudo por Walter Eucken e Wilhelm Röpke, e a corrente austro-americana, representada por Ludwig von Mises e Friedrich A. Hayek (DARDOT; LAVAL, 2016). Segundo Dardot e Laval (2016). Assim, os liberais conservadores se isolavam, parecendo conservadores obtusos e incapazes de compreender a sociedade de seu tempo, embora pretendessem encarnar seu movimento. Essa crise do liberalismo foi chamada por alguns de sentimento de “paraíso perdido do liberalismo” (LIMA, 2019, p. 33, *apud*. DARDOT; LAVAL, 2016).

<sup>9</sup>É importante observar que este paradigma de propostas para a saída da Grande Depressão, especificamente com fundamentos na esfera da industrialização, que Behring e Boschetti, destacam a análise de Mandel, apontando que “[...] ressalta a tendência da supercapitalização, ou seja, da

avanço de sobressair a esta crise, a qual iniciou um processo de grande desemprego e crise do capitalismo.

Neste período depressivo, o capitalismo se aflorou em diversas características, dentre elas:

A busca de lucros adquiriu forma específica em cada período do modo de produção capitalista: o capitalismo concorrencial (século XIX), o imperialismo clássico (fins do século XIX até a Segunda Guerra Mundial) e o capitalismo tardio (pós-1945 até os dias de hoje). (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 69).

Ainda sob as análises de Behring e Boschetti (2011, p. 70):

O ápice do período depressivo - a crise de 1929-1932 -, como é amplamente reconhecido, promoveu, portanto, uma inflexão na atitude da burguesia, quanto à sua confiança cega nos automatismos do mercado. Por outro lado, de um ponto de vista global (econômico, político e ideológico), seria insustentável, para o capital, vivenciar uma nova crise com as características de 1929, quando, com todos os limites, se consolidava a experiência socialista na União Soviética.

Assim, Hobsbawm (1995, p. 80) aponta que “[...] a Grande Depressão obrigou os governos ocidentais a dar às considerações sociais prioridade sobre as econômicas em suas políticas de Estado”.

Ainda acrescenta que:

Em 1933, não era fácil acreditar, por exemplo, que onde a demanda de consumo, e, portanto, o consumo, caíssem em depressão, a taxa de juros cairia também o necessário para estimular o investimento, para que a demanda de investimento preenchesse o buraco deixado pela menor demanda de consumo. (HOBBSAW, 1995, p. 86).

Tal situação demonstra o declínio das premissas do liberalismo, necessariamente na direção da economia mundial, implicando no crescimento do desemprego estrutural e causando forte impacto na classe trabalhadora.

Vale ressaltar que a profunda crise que se alastrou mundialmente, colaborou na exacerbação das premissas do capitalismo e na limitação da política social<sup>10</sup>;

---

industrialização da esfera da reprodução em setores que não produzem mais-valia diretamente, mas que indiretamente aumentam a massa de mais-valia.” (2011, p. 90).

<sup>10</sup> Política social refere-se ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos devidos para suprir necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos - seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e a inseguranças sociais, seja combatendo-as quando instaladas. Sua razão de ser tem a ver com a existência de desigualdades produzidas estruturalmente por um sistema social dividido em classes e

pensando em estratégias de saída, John Maynard Keynes (1883-1946)<sup>11</sup>, elaborou meios de encontrar respostas para o fortalecimento econômico e a valorização da intervenção estatal, bem como as saídas propostas pelo *Welfare State* nos Estados Unidos.

Diante disso, Keynes aponta a necessidade do Estado como “[...] produtor e regulador, o que não significava o abandono do capitalismo ou a defesa da socialização dos meios de produção.” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 84), embora no keynesianismo, a estrutura estatal tivesse maior intervenção do que no contexto do liberalismo.

Desta feita, Behring e Boschetti (2011, p. 85) ao referenciar Keynes apontam que:

[...] a operação da *mão invisível* do mercado não necessariamente produziria a harmonia entre o interesse egoísta dos agentes econômicos e o bem-estar global, como o demonstraram a grande depressão e a guerra. As escolhas individuais entre investir ou entesourar, por parte do empresariado, ou entre comprar ou poupar, por parte dos consumidores e assalariados poderiam gerar situações de crise, em que haveria insuficiência de demanda efetiva e ociosidade de homens e máquinas (desemprego).

Para a saída desta crise, o keynesianismo caracterizava-se por gerar empregos para fortalecer os meios de produção, bem como, neste aspecto, melhorar a economia e aumentar a renda da população. Outro ponto importante foi a implementação do fordismo na produtividade do capitalismo, em que se orientou por meio da produção e do consumo em massa.

O conjunto do keynesianismo-fordismo, consistiu na amplitude dos meios econômicos, principalmente nos países centrais, consideravelmente o impulso necessário para promover o bem-estar coletivo. Para tanto, as políticas sociais começaram a se enquadrar como premissa para aqueles indivíduos considerados “incapazes” de se inserir no mercado de trabalho, em que o Estado deve intervir na área social e viabilizar a proteção social.

---

reproduzido historicamente por meio de relações de poder constantemente renovadas. (PEREIRA, 2013, p. 67-68).

<sup>11</sup>Keynes era uma figura pública dividida entre o apego e a crítica à herança conservadora vitoriana, chegando a certa irreverência na juventude de quando se aproximou do *Bloomsbury Group*, um grupo de intelectuais poetas e militantes que defendiam ideais libertários, dentre eles a conhecida escritora Virgínia Woolf. Daí talvez tenha recolhido a força para a defesa contundente de seus pontos de vista pouco ortodoxos acerca das inquietações e curiosidades intelectuais provocadas pela Grande Depressão. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 84).

Com isso, ao enfatizar as características centrais do *Welfare State* que aborda a relação do crescimento econômico com a acumulação e produção capitalista, a qual resultou na correlação de forças entre a classe trabalhadora e a classe burguesa, ou seja, na luta de classes. Assim, o fortalecimento das premissas do capital foi vivenciado através da classe dominante no empoderamento do modo de produção capitalista e com a finalidade de manter o *status quo*. Nesta perspectiva, a classe trabalhadora necessitava do aparato estatal para a sua sobrevivência, embora como já salientado anteriormente, as condições sociais eram precárias e pífias, diante do contexto apresentado.

Dias (2015, p. 3), afirma que:

Podemos afirmar, portanto, que tanto para as classes dominantes como para a classe trabalhadora, o compromisso significou uma grande barganha, pois o lucro gerado sob a tutela do welfare state e da acumulação fordista-keynesiana se revertia também na realização dos interesses imediatos da coletividade de trabalhadores.

De acordo com Pereira (2013, p. 65), a conjuntura presente:

E foi a partir desse paradigma de bem-estar referenciado num Estado com funções sociais extensivas e distributivas, que combinava elevados gastos sociais com pleno emprego e produzia efeitos anticíclicos na economia, que outras noções de bem-estar se impuseram, exigindo especificação. Isso porque, a falta de apropriada distinção entre elas tem frequentemente gerado confusão no que concerne à análise de seus significados e alcances particulares no processo complexo de produção, realização e resultados do que se convencionou chamar genericamente de bem-estar.

Apesar do liberalismo ter se tornado hegemônico, seu enfraquecimento, se consolidou no pós-segunda guerra, a qual nos fins do século XX, houve a retomada de alguns pressupostos e diretrizes do regime liberal, com a chegada do neoliberalismo.

Com vistas a introduzir novos limites para a intervenção estatal, o capital engendrou novas saídas, mediante a crise advinda do liberalismo, como afirma Dardot e Laval (2016), a nova vertente mencionada como “novo liberalismo” e mais tarde “neoliberalismo”, surgem como uma nova alternativa para regular o intervencionismo estatal. O novo modelo reconhece a necessidade da refuncionalização do Estado, uma vez que, ocorra uma limitação da intervenção estatal quando direcionada aos

interesses privados, nesse sentido, o neoliberalismo reabilita o Estado em uma função jurídica, de modo que, não interfira na concorrência do mercado, ao mesmo tempo em que estabiliza a coletividade. (LIMA, 2019).

Diante do exposto, no subitem a seguir, essa sistematização discorrerá sobre o surgimento e os desdobramentos do neoliberalismo no contexto global.

### 2.1.1. O Neoliberalismo e o espectro mundial

O caminho percorrido no contexto histórico do liberalismo, consiste na ascensão dos anos de ouro, conforme relatado acima, que deu sinais de esgotamento, especificamente nos fins do século XX. A partir dessas características, houve a reconfiguração no papel do Estado, principalmente no surgimento de uma nova ideologia, chamada de neoliberalismo<sup>12</sup>.

Vale lembrar que a burguesia reagiu à crise do capital, colaborando na premissa de mudanças significativas na conjuntura do pós-1945.

Essa reação aprofunda ou mantém algumas características enunciadas no conceito mandeliano de capitalismo maduro, em particular na chamada onda longa de estagnação - que se desenvolve desde o final dos anos 1960 até os dias de hoje, segundo as melhores análises críticas dos processos contemporâneos. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 112-113).

Partindo do pressuposto o conceito mandeliano afirma que a crise de 1970 foi denominada como “capitalismo tardio”, que consiste na transição de um regime de acumulação “rígida” para o “flexível”, por se tratar de uma estagnação da superprodução, caracterizado pelo desequilíbrio entre produção e consumo, tendo resultado da onda longa depressiva.

A crise do capital do Pós-Segunda Guerra foi emblemática no seu aspecto fundante para a ascensão do neoliberalismo<sup>13</sup> nos países centrais e periféricos, tal

<sup>12</sup>O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que o bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. (HARVEY, 2008, p. 10).

<sup>13</sup>De acordo com Castelo (2011), a história do neoliberalismo inicia-se como uma ideologia concebida por intelectuais tradicionais ligados às classes dominantes. O seu pontapé está presente no livro *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, publicado em 1944. Logo no prefácio da primeira edição, Hayek ([1944], 1977, p. XXXIII) declara sem meias palavras que o livro é uma obra política, colocando-se em posição de ataque contra o intervencionismo e o planejamento econômico, considerados ameaças reais às instituições e valores de uma sociedade livre. No final do terceiro capítulo Hayek ([1944] 1977, p. 40) deixa claro o seu argumento central: “é de extrema importância para argumentação

qual o processo de estagnação levou grandes impactos para a classe trabalhadora, que desde o período do liberalismo pressionavam por meio do viés político a valorização de seus direitos.

Diante disso, com este impacto, corroborou em transformações societárias, que se manifestaram no percurso dos anos 1970, que:

[...] atingem diretamente a divisão sociotécnica do trabalho, envolvendo modificações em todos os seus níveis (parâmetros de conhecimento, modalidade de formação e de práticas, sistemas institucional-organizacionais). (NETTO, 1996, p. 88).

Portanto, na concepção de Lima (2019, p. 69 *apud* Castelo, 2011):

[...] a materialidade da ideologia neoliberal ocorreu, contudo, longe do berço do Welfare State. O neoliberalismo tornou-se um plano de governo após o golpe de Augusto Pinochet que derrubou o governo democraticamente eleito de Salvador Allende. Apoiado, pelos Estados Unidos, pelas multinacionais e pelos setores mais reacionários da sociedade chilena, o *putsch* pavimentou o caminho para tecnocratas importados diretamente da Escola de Chicago, então comandada pelo economista monetarista Milton Friedman<sup>14</sup>, que recomenda a implementação do receituário típico do neoliberalismo.

Para tal, enfatizando as formas de crise do capital<sup>15</sup>, importante elucidar esta análise, à luz de Mota (2009, p. 2), ao fundamentar que:

---

deste livro que o leitor não esqueça que toda a nossa crítica visa exclusivamente o planejamento contra a concorrência, ou por outra, o planejamento que pretende substituir a concorrência”. No âmago do projeto neoliberal, observou-se um padrão de acumulação, uma etapa de expansão capitalista que, dentre outras coisas, resultou num novo ciclo de concentração de capital nas mãos do grande capital internacional, sendo que, o enfraquecimento da classe trabalhadora e suas organizações reivindicatórias e partidárias foram se constituindo em condições políticas para o êxito desse projeto.

<sup>14</sup>Milton Friedman, divulgador do neoliberalismo e seguidor do pensamento de Hayek, em sua principal obra, *Capitalismo e Liberdade*, também defende a redução do Estado perante a sociedade. Admitiu que o Estado atue em setores que o mercado não pode fazer por si só; o Estado, conforme Friedman, deveria funcionar como uma espécie de árbitro e colocar as “regras do jogo com um mínimo de interferência possível, principalmente quanto à vida econômica. Uma passagem de Friedman ilustra bem a concepção do Estado Liberal dos seus sonhos: Um governo que mantenha a Lei e Ordem; defina os direitos de propriedade; julgue disputas sobre a interpretação das regras; reforce contratos; promova a competição; forneça uma estrutura monetária; se envolva em atitudes com relação ao monopólio técnico e evite os efeitos laterais considerados como suficientemente importantes para justificar a intervenção do governo; suplemente a caridade privada e a família na proteção do irresponsável, quer se trate de um insano ou de um louco; - um tal governo teria evidentemente, importantes funções a desempenhar (FRIEDMAN, 1997).

<sup>15</sup>Vale lembrar que “Longe de serem naturais, as crises revelam as contradições do modo de produção capitalista, entre elas, a sua contradição fundamental, a produção socializada e a apropriação privada da riqueza, também reproduzindo e criando outras contradições como as existentes entre: 1) a racionalidade da produção em cada empresa e a irracionalidade do conjunto da produção e dos mercados capitalistas; 2) a maximização dos lucros de cada corporação empresarial e suas refrações na concorrência, ocasionando a tendência à queda da taxa de lucros; 3) o

As crises expressam um desequilíbrio entre a produção e o consumo, comprometendo a realização do capital, ou seja, a transformação da mais-valia em lucro, processo que só se realiza mediante a venda das mercadorias capitalistamente produzidas. Em outras palavras, quando são produzidas mais mercadorias do que a população pode comprar, o processo de acumulação é afetado, uma vez que estoques de mais-valia não asseguram o fim capitalista. Para isso, não basta produzir mercadorias, estas precisam ser transformadas em dinheiro para, rapidamente, retornarem ao incessante processo de acumulação do capital: produção/circulação/consumo.

Com as crises cíclicas do capital, colabora-se na supervalorização dos meios de produção, em que todos esses aspectos se constituem na nova hegemonia do capital e nas novas formas de produção de mercadorias, ao ponto de criar conjunturas que fomentam na perspectiva negativa que impactam<sup>16</sup> a classe trabalhadora.

A resposta dada para a saída da crise do capital de 1970 nos países de capitalismo avançado, equivale à reestruturação produtiva, bem como na flexibilização das relações de trabalho e na desregulamentação das relações comerciais, estes aspectos apontam que existiram mudanças no mundo do trabalho, trazendo consequências para a classe trabalhadora, no que tange ao investimento de novas formas de organização, ou seja, na introdução da acumulação flexível, na revolução tecnológica e maior envolvimento dos trabalhadores na produção.

As medidas de organização da nova hegemonia do capital, de acordo com Mota são postas como "[...] meio de atualização da hegemonia das classes dominantes [...]" (2009, p. 04), considerando-se favorável ao capital, com a finalidade de fortalecer a dominação de classes e garantir elevados índices de produtividade de mercadorias.

A nova ordem econômica mundial favoreceu a incrementação de novas formas tecnológicas nos meios de produção, contribuindo para a ascensão do mercado internacional, estritamente para países de capitalismo avançado, como o exemplo dos Estados Unidos, Japão e Alemanha. Neste caso, a acumulação flexível, foi marcada pelo Toyotismo, este padrão, baseado no modelo japonês, insere a flexibilização no Modo de Produção Capitalista (MPC), assim como, "[...] quando a produtividade é

---

crescimento da produção de mercadorias e a estagnação ou redução da capacidade de consumo." (MOTA, 2009, p. 03).

<sup>16</sup>Vale salientar que os impactos das crises apresentam-se diferenciados para os trabalhadores e os capitalistas. Para os capitalistas, trata-se do seu poder ameaçado; para os trabalhadores, da submissão intensificada. Estes últimos são frontalmente penalizados na sua materialidade e subjetividade posto que afetados pelas condições do mercado de trabalho, com o aumento do desemprego, as perdas salariais, o crescimento do exército industrial de reserva e o enfraquecimento das suas lutas e capacidade organizativa. (MOTA, 2009, p. 04).

potenciada pela implantação de formas diversas de subcontratação e terceirização da força de trabalho [...]" (MOTA, 2009, p. 11).

Intensifica-se neste processo o avanço dos países centrais e os periféricos ficando cada vez mais submissos à precarização dos meios de produção, propagando-se de uma forma negativa a desigualdade de classes. Sobretudo, importante destacar que foram disseminados aos países subdesenvolvidos o fortalecimento de oligopólios internacionais, que na década seguinte desencadeou a crise da dívida externa<sup>17</sup>.

Dessa forma, com todos esses rebatimentos tanto na área social, como na economia, deteve-se em mudanças, como explanado por Pastuk (2005, p. 78):

A partir de meados dos anos 70, nas sociedades ocidentais, observa-se uma crescente incapacidade da economia em gerar novos postos de trabalho, manter os existentes, e um acirramento de formas atípicas de ocupação (relação assalariada não-formalizada, emprego temporário ou em tempo parcial, atividades autônomas desenvolvidas de forma individual e/ou associativa etc.), implicando desdobramentos tanto no âmbito do financiamento das políticas sociais quanto no dos potenciais beneficiários. O crescente déficit nos orçamentos da seguridade social e a extensão de situações de pobreza testemunham essa inadequação entre a tradicional proteção social - que teve seu ápice após a Segunda Guerra Mundial - e a nova dinâmica econômica que se configurou nas últimas décadas.

As mudanças estruturais no modo de produção capitalista (MPC) derivam-se das crises vivenciadas no decorrer do processo histórico, em que provoca determinados danos à classe trabalhadora, pelo fato de consistir em crises societárias, culminando em alterações profundas na ordem econômica, social e potencializa as mudanças no mundo do trabalho.

Destaca-se acerca da ascensão do neoliberalismo, diante dos impactos causados pela crise de 1970, a formulação do *Consenso de Washington* nos países centrais e espreado aos países periféricos. Desta feita, o Consenso estabeleceu em suas premissas um acordo mútuo com as organizações internacionais, que objetivavam o fortalecimento do capital.

---

<sup>17</sup>[...] obrigando tais países, sistematicamente, a exportar capitais para o pagamento dos empréstimos recebidos. Não por acaso, em tal período, o mundo capitalista revela os sintomas de uma crise de acumulação, obrigando os países desenvolvidos a redefinirem suas estratégias de acumulação, onde o surgimento de novas estratégias de subordinação da periferia ao centro. (MOTA, 2009, p. 8).

**Os modelos Norte-americano e inglês de neoliberalismo foram ali definidos como a solução para os problemas globais.** Fizeram-se fortes pressões inclusive sobre o Japão e a Europa (para não falar do resto do mundo) a seguir a rota neoliberal. A formação da Organização Mundial do Comércio (OMC) foi o ponto alto desse ímpeto institucional (embora a criação do NAFTA-Tratado Norte-Americano de Livre Comércio - e os acordos de Maastrich firmados antes na Europa também tenham sido importantes arranjos institucionais regionais). Em termos programáticos, a OMC estabeleceu padrões e normas neoliberais de interação na economia global. Sua meta primordial, contudo, era abrir ao máximo o mundo ao livre fluxo de capital (ainda que sempre com a cláusula de proteção de "interesses nacionais" essenciais), pois esse era o fundamento da capacidade do poder financeiro norte-americano, bem como europeu e japonês, de extrair tributos do resto do mundo. (HARVEY, 2008, p. 51-52, grifo meu).

Na América Latina, a adesão dos países ao acordo do neoliberalismo foi praticamente unânime, ficando de fora, à época, apenas o Peru e o Brasil. Desta maneira, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), difundindo suas ideias por meio de empréstimos aos países.

Assim, a crise que assolou o MPC em 1970, intensificou de modo negativo a economia dos países desenvolvidos, subdesenvolvidos e, em vias de desenvolvimento. Bem como dos países orientais, multiplicando formas de diferentes intervenções na economia global, que, para o capital o melhor "remédio" era a ascensão do neoliberalismo.

No entanto, o consentimento ao neoliberalismo aconteceu de forma desigual nos países centrais e periféricos, sendo que:

O grau em que a neoliberalização foi incorporada às compreensões de senso comum da população em geral tem exibido amplas variações a depender da força da crença no poder das solidariedades sociais e na importância das tradições de responsabilidade e provisão sociais coletivas. Tradições políticas e culturais que estão na base do senso comum popular tiveram por conseguinte participação na diferenciação do grau de aceitação política os ideais da liberdade individual e das determinações do livre mercado, em oposição a outras formas de sociabilidade. (HARVEY, 2008, p. 63).

Para tanto, o *Consenso de Washington* trouxe apenas benefícios para o mercado internacional e favorecimento do capital, os primeiros exemplos de países que seguiram o neoliberalismo em sua política de governo, foram a Inglaterra com Margareth Thatcher e os Estados Unidos com Ronald Reagan, sendo que este "[...] priorizou sua política neoliberal na competição militar com a União Soviética como estratégia para "quebrar" a economia soviética e reindustrializar a América [...]" (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 127).

A partir disto, na década de 1980 surgiram novas formas de revolução contra a ordem vigente, que intensificaram a luta de classes. Tal fato, desencadeou em uma conjuntura marcada por “[...] práticas sociais de classes, porque os mecanismos de enfrentamento da crise implicam, invariavelmente, as relações de domínio, exploração e subordinação, isto é, a existência de conflitos de interesses de classe”. (MOTA, 1995, p. 89).

A correlação de forças consiste para a saída da crise que assola os países periféricos e centrais, que nas premissas de Netto (2010), afirma que “tais movimentos, demandando novos direitos e aspirando a ampliação do estatuto de cidadania – que Marshall não imaginava coexistindo sem tensões com a estrutura de classes –, vêm vitalizando a sociedade civil e renovando pulsões democráticas” (p. 19).

Partindo para o cenário brasileiro, nota-se que mesmo com o contexto do Estado Democrático de Direito no Pós Constituição Federal de 1988, o neoliberalismo adentrou-se fortemente no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), com maior desdobramento no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que se assentou uma hegemonia voltada para o mercado financeiro.

Falamos de hegemonia no sentido gramsciano: a conversão de uma ideologia e de uma plataforma política de classe em “cimento” de um novo bloco histórico. A apologia do mercado e da empresa privada, como espaços da eficiência e da iniciativa inovadora e progressista, e a correspondente condenação do Estado e das empresas públicas, como o espaço do desperdício, do burocratismo e dos privilégios, são idéias que ganharam a condição de verdadeiro “senso comum”, difundindo-se e penetrando, de modo desigual e às vezes contraditório, porém largamente, no conjunto da sociedade brasileira, inclusive, portanto, nas classes populares. (BOITO JR, 1996, p. 1).

Desta feita, no governo de FHC, através do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira formulou um documento como proposta de governo o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRE-Mare), que aponta as premissas do neoliberalismo, principalmente na abertura das privatizações do aparelho estatal.

Este Plano foi construído com o objetivo de viabilizar as reformas no âmbito do Estado, tornando-o mínimo na intervenção na área social, principalmente utilizado como estratégia de conter a crise financeira, propagada nos anos 1980 - crise da dívida externa.

De acordo com o PDRE-Mare (1995), o seu propósito é de:

[...] procuram criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. (BRASIL, 1995, 6).

Portanto, para a sociedade brasileira, especificamente para a classe trabalhadora, pelo fato de que o PDRE-Mare direciona para as reformas do aparato estatal no tocante às mudanças no mundo do trabalho. Tais mudanças acarretam no crescimento do desemprego estrutural, fortalecendo o MPC.

Embora o Plano retrate melhoras ao trabalhador - servidor público - não consubstancia na sua prática essa relação, conforme relata a seguir:

Por implicar a flexibilização da estabilidade do funcionalismo, a reforma administrativa **tem sido identificada como contrária aos interesses dos servidores**. Nada mais incorreto: os bons funcionários, que constituem a maioria absoluta, nada têm a temer. Muito pelo contrário: pretende-se valorizar o servidor público, propiciando-lhe motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego. (BRASIL, 1995, p. 7, grifo meu).

Sendo assim, o ideário neoliberal consolida em seus princípios a desregulamentação, flexibilização e privatização como aporte para a prevalência do Estado Mínimo voltado para o fortalecimento do mercado, que predomina na valorização do MPC.

Netto (2010) aponta que este é um processo de globalização, que incorpora as nuances do Estado ter seus limites no projeto societário de Políticas Sociais, bem como na política macroeconômica. Assim, torna-se o Estado desqualificado e pífio nas ações sociais, desregulando todo o processo de conquista do Estado Democrático de Direito.

Do ponto de vista político, medidas de “ajuste” e “flexibilização/desregulamentação/privatização”, em muitos casos, foram chanceladas por mecanismos eleitorais dotados de legitimidade formal. Do ponto de vista ídeo-cultural, contando com a maré-montante pós-moderna, os ganhos do capital não foram desprezíveis – contribuíram para conter e reverter os avanços dos anos 1960 e inícios da década de 1970, configurando o período aberto pelos anos 1980 como o de “um conservadorismo cada vez mais beligerante”; a proposta socialista revolucionária foi acantonada, posta no bivaque das velharias da Modernidade. E, do ponto de vista

econômico, a lucratividade das grandes corporações foi recuperada. (NETTO, 2010, p. 21-22).

Como afirma Netto que se atenua nas reformas no contexto social, a partir do ponto político pontuado pelo trinômio do neoliberalismo, consiste em severas e profundas transformações no cenário das políticas sociais. Entende-se que as reformas neoliberais impactaram o Estado como estratégia para a saída da crise, embora que o Estado conseguiria realizar intervenções na economia, no entanto, para a lógica neoliberal esse argumento não existia.

A reforma do aparelho estatal vislumbrou a inexistência de ações na área social, tornando a política social em minimalista e focalizada. Isto implica que diferente das premissas do Welfare State da ampla ação aos direitos sociais e políticas sociais. Na ótica neoliberal a área social ficou à mercê do Terceiro Setor, em que a sociedade civil se responsabilizava em intervir nas políticas sociais, tal fato demonstra a inviabilidade que o voluntariado traz para as políticas sociais.

Behring e Boschetti (2011, p. 155), afirmam nesse contexto, que “a “reforma”, tal como foi conduzida, acabou tendo um impacto pífio em termos de aumentar a capacidade de implementação eficiente de políticas públicas, considerando sua relação com a política econômica e o *boom* da dívida pública”.

Assim, a hegemonia neoliberal destacou o aumento do desemprego e impactos severos na classe trabalhadora, por não constatar em políticas sociais abrangentes e universais e principalmente, com a intervenção mínima do Estado. A tensão proporcionada para a proteção social, consubstanciou no déficit da Seguridade Social, acoplada no Estado Democrático de Direitos, na qual é dever do Estado intervir nas políticas sociais e com a ofensiva neoliberal este cenário se torna o contrário.

Para isso, Behring e Boschetti (2011, p. 156) retratam esse contexto da seguinte forma:

Assim, a tendência geral tem sido a de restrição e redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado transformando as políticas sociais - a depender da correlação de forças entre as classes sociais e segmentos de classe e do grau de consolidação da democracia e da política social nos países - em ações pontuais e compensatórias direcionadas para os efeitos mais perversos da crise.

Através disto, torna-se insustentável promover a proteção social aos indivíduos, sobretudo, a classe trabalhadora, no tocante aos direitos sociais. Corrobora, portanto,

que a produção e reprodução social alarga-se com o agravamento da questão social, pelo fato da Acumulação Geral Capitalista.

A partir disto, Behring e Santos (2009, p. 5) apontam sob o olhar de Marx e Engels o processo que o capitalismo traz para o aumento da desigualdade social.

Desse ponto de vista, é correto afirmar que a tradição marxista empreende, desde Marx e Engels até os dias de hoje, um esforço explicativo acerca da questão social, considerando que está subjacente às suas manifestações concretas o processo de acumulação do capital, produzido e reproduzido com a operação da lei do valor, cuja contraface é a subsunção do trabalho pelo capital, a desigualdade social, o crescimento da pauperização absoluta e relativa e a luta de classes. A questão social, nessa perspectiva, é expressão das contradições inerentes ao capitalismo que, ao constituir o trabalho vivo como única fonte de valor, e, ao mesmo tempo, reduzi-lo progressivamente em decorrência da elevação da composição orgânica do capital - o que implica num predomínio do trabalho morto (capital constante) sobre o trabalho vivo (capital variável) - promove a expansão do exército industrial de reserva (ou superpopulação relativa) em larga escala.

Desta maneira, este processo consolida o enrobustecimento do MPC, desfavorecendo a luta de classes. Neste sentido, observa-se que a ofensiva neoliberal, por meio das reformas e privatizações do aparelho estatal, intensifica as vertentes de uma política social ainda mais seletiva e restrita.

Com as proposituras de Behring e Boschetti (2011) as autoras retratam que a proteção social no cerne da Seguridade Social, com os ataques do neoliberalismo, não consolidou um processo de política social que efetivasse o papel do Estado e sua importância na diretriz dos direitos sociais. Com isso, o cidadão de direitos passa a se tornar um cidadão consumidor, através de políticas compensatórias e especificamente voltadas para a transferência de renda.

Mota (2009) afirma que a ofensiva neoliberal retraiu a participação e intervenção do Estado, garantindo a liberdade do mercado e corroborando em fortes mudanças na força de trabalho, que resultou em implicações na resistência política da classe trabalhadora, culminando em “uma das maiores perdas para os trabalhadores foi o comprometimento do seu potencial político-organizativo”. (MOTA, 2009, p. 14).

Por fim, esses rebatimentos nas políticas sociais e na classe trabalhadora fomenta uma reflexão a partir da correlação de forças que a hegemonia neoliberal implementa nas esferas sociais e políticas, proporcionando o desmonte dos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, incluídos na Seguridade Social. Tal

fato demonstra a fragilidade que as políticas sociais sofrem quando o MPC atenua as mudanças que fortalecem apenas o próprio sistema, desfavorecendo todo o cenário de garantia de direitos.

### 2.1.2. O Social-Liberalismo como “saída” as demandas sociais?

As condições históricas desveladas na crise mundializada do capital, fomenta em novas formas de hegemonia que polarizam os meios políticos e sociais, tal qual a ofensiva neoliberal resultou em consequências gritantes frente aos direitos sociais. Os dilemas históricos que perpassam a reprodução social, tensionam a consolidação dos direitos, da cidadania e das políticas sociais, que a cada conjuntura vem a direcionar em um novo formato, tanto para as premissas do sistema capitalista e como do projeto societário.

Acerca das proposições do neoliberalismo, Castelo (2011, p. 248) aponta que:

Para a supremacia neoliberal, o Estado não deixaria de ter uma participação ativa no modo de produção capitalista: o que ocorreria é uma modificação nas suas funções, ou melhor, a refuncionalização dos seus mecanismos ampliados de manutenção e legitimação do bloco histórico vigente, seja pelo consenso, seja pela coerção, conservando a sua natureza classista.

A intensificação do Estado burguês no tocante aos direitos sociais, facilitou a abertura do capital financeiro e o redimensionamento da estrutura capitalista, entretanto, o neoliberalismo deu sinais de esgotamento no fim dos anos 1990 pelo fato de que a ausência do Estado nas esferas sociais viabilizou um cenário desfavorável.

Para Costa (2006, p. 100) este caminho estruturou-se em uma vasta desigualdade social, em decorrência dos problemas causados pelo ideário neoliberal:

Continuou a sociedade do final do século XX a deparar-se com eternos problemas, o desemprego e a insegurança social. Embora o mercado seja globalizado, os indivíduos ainda são cidadãos de países específicos e recorrem ao seguro social de seus Estados nacionais contra a falta de emprego e lutam por economias nacionais que preservam seus postos de trabalho. Mesmo tornando-se fluida esta realidade social, os impasses vividos dentro dela são tratados como temas internos de cada país: a economia, o Estado e suas finanças.

Para tanto, com a influência do capital internacional, especialmente no Brasil, as reformas neoliberais condicionaram um imenso déficit público, que de acordo com Paula (2013, p. 256):

Os indicadores macroeconômicos da fase contra reformista no Brasil demonstram que a frenética busca pela estabilidade redundou em estagnação e na utilização de medidas emergenciais não previstas no projeto de ajustes motivadas pelas crises de 1998 e 1999, como, por exemplo, as recorrentes renegociações da dívida pública brasileira com o FMI e Banco Mundial.

Desta feita, com a desregulação do mercado financeiro a respeito da dívida externa resultou no agravamento das políticas sociais. Assim, com o mercado desfavorecido em seus propósitos neoliberais na macroeconomia, não refletiram de modo significativo para a classe trabalhadora, que fortaleceu à expansão do capitalismo acarretando consequências na acumulação dos meios de produção, tendo como decorrência o agravamento das múltiplas expressões da questão social.

Cresce, assim, a precarização das normas que regem o mercado de trabalho, aumentando o grau de exploração da força de trabalho, tanto em termos absolutos como relativos. É importante ressaltar que enquanto os preços se globalizam, como no caso das commodities, o único preço que é definido localmente, pelas condições de pressão política e pacto social vigente em cada sociedade, é o dos salários. (CHESNAIS, 1996, p. 16).

Com isso, as barreiras encontradas no processo de globalização, consolidou o aumento do lucro do capital, a qual erradicou a desarticulação do Estado-nação com resultados na fragilidade da economia nacional.

Como afirma Costa (2006, p. 102):

Que a globalização do capital, resulta em uma fragmentação ainda maior da civilização humana. O que se torna global é o mercado capitalista e sua lógica imanente, a concorrência. O que se globaliza é o poder do capital, quebrando as especificidades locais e imprimindo uma padronização massificante, um mercado de consumo global.

De acordo com Gonçalves (1999, p. 94 *apud* CENCI *et al.*, 2011):

O processo de desnacionalização importou, no cenário dos países emergentes, um enfraquecimento generalizado dos blocos de capital nacional privado e estatal, em decorrência da concentração de renda/capital que gradativamente estabeleceu uma importância aos grupos estrangeiros na economia nacional. Subsequente, o autor destaca que os processos de desnacionalização ocorrem, sobretudo, através dos seguintes mecanismos:

fusões e aquisições de empresas, privatizações, e pela formação de grupos privados nacionais.

Acentuando-se, nesse sentido, com a recaída do neoliberalismo, por motivos de enfraquecimento da ordem vigente, tal qual o Estado via-se fragilizado pelo processo da sua desnacionalização, por meio das premissas da privatização. Com a crise fiscal do Estado, a burguesia elaborou novos métodos de suprir a imparcialidade do neoliberalismo.

Dessa maneira, fundamenta-se a ascensão do social-liberalismo<sup>18</sup> para compor a nova hegemonia política e social, que colabora em uma nova roupagem para a sociedade.

Ao contrário do que defende o liberalismo contemporâneo, a sociedade civil não é um espaço social homogêneo, congregador de entidades promotoras da democracia e do bem-estar – sempre vagamente definidos –, um “terceiro setor” eticamente virtuoso, livre das ingerências impuras do mundo da política, da corrupção e da ineficiência do Estado e das falhas de mercado. (CASTELO, 2011, p. 248).

De acordo com Castelo (2011), o social-liberalismo, como ideologia dominante, diferentemente do neoliberalismo, vai intervir com mais ênfase nas políticas sociais, especificamente em algumas expressões da questão social<sup>19</sup>. É sabido que a conjuntura sócio-histórica marcada pelas expressões da questão social foram se transformando em outras situações de pobreza e extrema pobreza, classificando-se em novos formatos.

---

<sup>18</sup>Desse modo, no “chamado campo progressista”, proposições dessa natureza vêm respondendo a um outro tipo e nível de argumentação e justificativa: o da “solidariedade social”, fundada sobre as novas bases da produtividade e economia do trabalho. O argumento, parte do pressuposto de que, nas condições atuais de mudanças tecnológicas e reorganização do tempo do trabalho social, a transferência de renda expressaria uma nova forma de conceber a distribuição da riqueza social; uma forma de solidariedade social, apoiada no enfraquecimento da ligação anterior entre renda e quantidade/duração do trabalho. Assim, de forma básica, essa renda reforçaria os laços de solidariedade entre os cidadãos, empregados ou não, sob a forma de um “salário-cidadania”, fortalecendo, segundo seus defensores, a eficácia redistributiva do sistema de proteção social. (LIMA, 2019, p. 84 *apud* GOMES, 2016, p. 102)

<sup>19</sup>[...] em particular nas mais explosivas em termos políticos (pobreza e direitos humanos), humanitários (infância e doenças contagiosas) e ecológicos. (CASTELO, 2011, p. 249).

Assim, o social-liberalismo<sup>20</sup> consolida-se na nova estruturação do neoliberalismo, tal qual predomina-se a relação do mercado e do Estado, na esfera da “justiça social”<sup>21</sup>.

Assim, as classes dominantes promoveram uma ofensiva na direção das bandeiras ideológicas da esquerda, tradicionalmente vinculadas às lutas igualitaristas. O que antes era um ideal progressista passou a ter novos significados políticos e culturais após a ofensiva conservadora. (CASTELO, 2011, p. 250).

Este fato determina que a estratégia<sup>22</sup> da classe dominante em intervir nas expressões da questão social, no intuito de preservar a ordem vigente, alternando apenas, à maneira, de lidar com a pobreza; isto é, alternando apenas, à maneira de lidar com a pobreza, isto é, redistribuindo renda sem romper com o MPC.

Neste dilema, a proteção social foi sendo moldada à nova hegemonia, na perspectiva da renda básica de cidadania, ou seja, na transferência de renda, destinado às famílias e indivíduos em estado de vulnerabilidade social. Desta feita, deveria-se criar, sob essa égide, programas que fomentassem práticas de “justiça social”.

Observem-se o que dirá Touraine (1999 *apud* CASTELO 2011, p. 294-295):

Deve-se concluir que convém deixar o mercado alocar os recursos? Certamente que não. Mas não é de mais Estado ou de mais mercado que precisamos, mas sim de menos Estado e menos mercado, e de mais iniciativas, negociações, projetos, conflitos propriamente sociais, por meio dos quais construir-se-ão as relações indispensáveis (e constantemente

---

<sup>20</sup>Para Philippe Van Parijs, cada cidadão deveria receber além de sua própria renda através da participação no mercado de trabalho, uma substancial renda incondicional, que difere de um sistema de seguridade social, em que os usuários do primeiro não precisam ter contribuído para ter acesso a essa renda. A renda incondicional desse tipo deve ser vista não como um desmantelamento, mas sim como consolidação do WelfareState. De acordo com Claus Offe, também, este considera que a transferência de renda é um modo de defender a seguridade da renda e dos direitos civis fundamentais conquistados em diferentes países durante o período pós-guerra. (LIMA, 2019, p. 84).

<sup>21</sup>Mas, por ora, o interesse está tão somente em apontar que a partir do século XIX, a locução justiça social passou a ganhar cada vez mais espaço na agenda política, de modo que certamente influenciou a teoria rawlsiana, e por consequência a noção contemporânea de justiça distributiva. E a grande responsável por inseri-la no debate foi a Igreja Católica. (CUNHA, 2016, p. 29).

<sup>22</sup>Os aparelhos privados de hegemonia controlados pela burguesia reproduzem diariamente a noção de que existiria um consenso no tocante ao debate sobre as desigualdades: primeiro não haveria mais a divisão entre esquerda e direita, e as disputas políticas estariam esvaziadas dos grandes projetos nacionais e populares de transformação social, restritas somente a questões pragmáticas da pequena política, sem ideologias a embasar as ações humanas; segundo, todos reconheceriam que as desigualdades devem ser combatidas, mas todos também reconheceriam a impossibilidade de superá-las, dadas as diferenças entre os indivíduos. (CASTELO, 2011, p. 251).

mutáveis) entre as obrigações e as possibilidades da economia e as demandas ou as resistências dos atores sociais.

Nas concepções de Touraine (1999), deve-se deter de uma esquerda social<sup>23</sup>, no tocante aos aspectos democráticos e os novos formatos de luta social, sendo caracterizados, pelos: desempregados, feminismo, imigrantes, homossexuais, entre outros.

Nesse sentido, Castelo (2011, p. 290), aponta para a democracia liberal moderna que continua:

[...] apesar da evolução histórica, ainda conservariam elementos arcaicos, antigos, de sociedades marcadas por hierarquias, privilégios, desigualdades e opressões. Daí surgirem, na esteira da modernidade, duas concepções democráticas – liberal e revolucionária – que visam, cada uma à sua maneira, abolir tais imperfeições e tornar completo o projeto moderno.

Assim, face a essas renovações dos movimentos sociais e, principalmente, das expressões da questão social, o social-liberalismo buscou aprimorar formas de enfrentamento da desigualdade social, embora, na perspectiva de manter o *status quo*. Para isso, as pressões sociais foram decisivas no processo de mudanças no papel do Estado, todavia, algumas mudanças foram em direção ao avanço do conservadorismo no quesito da “equidade social” e “justiça social”.

Na conjuntura brasileira, a discussão sobre o social-liberalismo se deu pelo novo desenvolvimentismo, que tem como principal objetivo recuperar a taxa de lucro pelo desenvolvimento econômico e social. “[...] o Brasil viveria uma etapa do desenvolvimento capitalista inédita por conjugar crescimento econômico e justiça social – o que inauguraria um original padrão de acumulação no país, o social-desenvolvimentismo.” (CASTELO, 2012. p. 615).

Este modelo hegemônico<sup>24</sup> foi apresentado como crescimento das taxas do Produto Interno Bruto (PIB), bem como por meio de uma agenda social desenvolvida a partir da democracia participativa e representativa, em que, no Brasil propiciou no aumento das taxas de crescimento econômico e algumas melhoras nos indicadores sociais, devido aos Programas de Transferência de Renda.

<sup>23</sup>A esquerda social parte [...] da ideia de que todo movimento social se forma em torno da defesa ativa de uma realidade social e de um direito. (TOURAINÉ, 1999, p. 120).

<sup>24</sup>Vale lembrar que o novo desenvolvimentismo constitui-se na retomada do nacional-desenvolvimentismo da década de 1930, que teve sua primeira experiência no governo de Vargas (1930) com a industrialização do país.

Tal processo possibilitou o desenvolvimento econômico, em que as empresas deveriam propor um conjunto de ações que visualizassem o estímulo ao mercado. Assim, essa ideologia permitiria dá amplitude aos aparelhos privados de hegemonia, conforme aponta Castelo (2011, p. 258):

A ideologia social-liberal é produzida e difundida por uma ampla rede de aparelhos privados de hegemonia: agências multilaterais de desenvolvimento, organizações não-governamentais, fundações filantrópicas laicas e religiosas, mídias impressas e televisivas, intelectuais tradicionais e orgânicos da direita, bem como egressos da esquerda, e business men. São inúmeros agentes do social-liberalismo, desde os ideólogos ativos – os formuladores das propostas neoliberais – até os passivos, que propagam esta ideologia às vezes sem muita clareza do que realmente está em jogo, reproduzindo no nível do senso comum (e próximo a ele) as teses formuladas no plano da filosofia.

Portanto, o social-liberalismo em sua materialidade conforma-se em formato de intervenção estatal, que corrobora com o retorno de alguns embasamentos teóricos-filosóficos do liberalismo; no entanto, fortalece a ideia de que o Estado se torne partícipe do mercado financeiro, isto é, um “Estado eficiente”. Assim, deve-se atentar que o Estado e os aparelhos privados de hegemonia, têm por objetivo dá ênfase às políticas sociais com vistas à rotatividade do capital, por meio da transferência de renda.

Sendo assim, no capítulo que segue, a partir do cenário brasileiro, especificamente sobre o Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), a ideologia do social-liberalismo se expressa, com vistas ao enfrentamento à pobreza e extrema pobreza, através da renda mínima de cidadania.

### 3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF): SIGNIFICADOS E REALIDADE DAS CONDICIONALIDADES

Na conjuntura brasileira, à luz do ideário do social-liberalismo, enquadraram-se propostas de proteção social vinculadas à transferência de renda; isto é, através de programas que fomentassem (fomentem) o combate à fome e à pobreza<sup>25</sup>, a exemplo do PBF.

Embora as transferências de renda focalizadas nos pobres, no Brasil, tenham se iniciado na década de 1970, é a partir da estabilização monetária, em 1994, que foram fortemente impulsionados programas dessa natureza.

Para parcela dos observadores estrangeiros e brasileiros, os programas de renda pareciam inovadores, especialmente, pelo fato da Constituição Federal (CF) de 1988, ter ampliado de forma significativa os direitos sociais, criando condições para a expansão destes, a partir dos idos de 1990. Como uma das consequências do processo de expansão, a transferência de renda para as famílias pobres, se eleva.

Outrossim, o enfrentamento à pobreza depende de uma multiplicidade de ações nas áreas de saúde, educação e demais aspectos das condições de vida, que devem operar de forma complementar. Assim, a criação do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), apresentava como finalidade romper com o círculo vicioso da pobreza e viabilizar a inserção social de seus beneficiários, através das condicionalidades de saúde, assistência social e educação. (MDS, 2004).

Vale ressaltar que, a intercessão entre renda e condicionalidades pretendeu “apaziguar” parcela da opinião pública crítica ao programa, uma vez que, estas representariam “mudanças positivas” no comportamento dos pobres.

Nessa perspectiva, este capítulo busca proporcionar uma discussão analítico-reflexiva sobre o surgimento e as condicionalidades do PBF, considerando o contexto social e econômico que fundamentaram a sua base.

---

<sup>25</sup>O Brasil assumiu uma política econômica com base no social-liberalismo, orientado por uma focalização para o combate à pobreza em todos os entes federados, com o incremento do programa de renda mínima Bolsa Família (PBF), enquanto instrumento de enfrentamento à pobreza, a partir da transferência de renda, vinculado a uma agenda de erradicação da pobreza, na formulação de um projeto de democracia para o Brasil.

### 3.1. As precondições para o surgimento do Programa Bolsa Família (PBF)

Várias pesquisas confirmam que quanto mais desenvolvido, industrializado e maior a renda de um país, maiores são os investimentos em políticas sociais. Os resultados desse processo são os menores índices de pobreza (cf. Lavinas, 1988; KOHL, 2002; OPIELKA, 2004; BANGURA, 2007); ou seja, embora existam autores que veem este tipo de proteção como fantasias, os impactos de tais políticas têm merecido a atenção do debate acadêmico.

No Brasil, o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda<sup>26</sup> sobrevieram com mudanças que os colocaram num lugar de destaque no âmbito da Proteção Social no país, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, uma vez que, o sistema de proteção social ao longo de décadas se mostrou incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente da população de maior vulnerabilidade social.

Nosso Sistema de Proteção Social tem se mostrado incapaz de enfrentar o empobrecimento crescente e a desproteção social de amplo contingente da população brasileira, sem lugar no mercado de trabalho ou sujeita a ocupar postos de trabalhos precários, instáveis, sem proteção social e com remuneração cada vez mais rebaixada. Ademais, os programas sociais têm sido orientados, historicamente, por políticas compensatórias e desvinculadas das políticas de desenvolvimento econômico, cujos modelos só têm servido para incrementar a concentração de renda e a manutenção de uma economia centrada na informalidade, que exclui a maioria dos trabalhadores dos serviços sociais que deveriam atender à população mais carente. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 32).

Nesta direção, sob os argumentos de Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 39):

[...] os Programas de Transferência de Renda são apontados por Suplicy como possibilidade concreta, simples e objetiva de garantia do direito mais elementar do ser humano, o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida.

Lavinas e Varsano (1997), relatam que existiram outros projetos a nível local, como em Brasília (DF) e Campinas (SP) que apresentaram traços diferenciados do

---

<sup>26</sup> Em 1995 foram vivenciadas experiências pioneiras de transferência de renda nas cidades de Campinas (São Paulo), Ribeirão Preto (SP) e em Brasília (DF), o que possibilitou anos mais tarde na extensão de políticas desse cunho no cenário da Proteção Social no Brasil. Iniciaram-se tais experiências e a existência de alguns PTR em 2001, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e mais tarde, instaura-se a ideia de uma renda básica de cidadania (defendida por Sulpicy) expande o debate nesse campo.

projeto proposto por Eduardo Suplicy e marca o início das primeiras formas de Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) entre os Estados, dando base para a existência destes em outros municípios.

Ainda de acordo com os autores, estes programas:

[...] mostram, por um lado, preocupação com a diminuição gradual da desigualdade de oportunidades, através da ampliação do capital humano dos mais pobres e, portanto, de sua capacidade futura de geração autônoma de renda. Nesse sentido, os programas são direcionados a famílias com crianças e adolescentes menores de 14 anos e condicionam a complementação monetária à frequência das crianças à escola e, alguns deles, também a postos de saúde e/ou participação dos adultos em cursos de treinamento e capacitação profissional. (LAVINAS; VARSANO, 1997, p. 9).

Dessa maneira, através destas propostas, o fortalecimento do debate acerca dos Programas de Transferência de Renda Mínima (PTRM) no cenário brasileiro consolidou-se na década de 1990<sup>27</sup>, reforçado pelas ideias políticas do Senador Eduardo Suplicy pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT), do Estado de São Paulo (SP).

Desta feita, este modelo de PTRM se baseou pelo Projeto de Lei Nº 80, de 1991, do Senador Suplicy que visava instituir o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), a qual previa a garantia monetária para pessoas que possuíssem uma renda inferior a um determinado valor, configurando um meio de complementar a renda dos indivíduos, equivalente a 30% da diferença entre a sua renda e o montante estabelecido. (BRASIL, 1991).

Este projeto sinalizou a primeira tentativa de instituir a transferência de renda para os indivíduos, em todo o território nacional; no entanto, o projeto permaneceu estagnado no Congresso Nacional, naquela época, sendo aprovado apenas no Senado Federal. Segundo seus idealizadores, a proposta do PGRM<sup>28</sup> tinha como principal intenção erradicar a pobreza e conseguir satisfazer as necessidades essenciais daqueles que estavam em estado de vulnerabilidade social.

---

<sup>27</sup>Importante ressaltar que os antecedentes históricos sobre os Programas de Transferência de Renda, no Brasil, se deram através da instituição do salário mínimo, em meados de 1934 e 1940, que fortaleceu a premissa do salário de base. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012), a qual “tendo por objetivo garantir condições de alimentação, habitação, vestuário, cuidados médicos e educação para o trabalhador e sua família”. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 33).

<sup>28</sup>O PGRM foi, portanto, a primeira proposta para criação de um programa nacional de renda mínima, instituída, segundo o autor, sob a forma de imposto negativo. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 48).

Segue abaixo, algumas características básicas do referido programa:

Trata-se de um imposto de renda negativo para beneficiar todos os residentes no país, maiores de 25 anos, que auferissem menos de 45 mil cruzeiros da época, correspondendo a de 2,25 salários-mínimos [...] a proposta prevê, complementarmente, a criação de programa e projetos que visem à ampliação da oferta de serviços e bens de consumo popular, tendo em vista o aumento da demanda. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 49-50).

O PGRM teve em seu contexto diversas críticas, uma delas referiu-se a ideia de que os beneficiários se desestimulariam para o trabalho, bem como seu alto custo iria proporcionar aos cofres públicos gastos excessivos, entre outros fatores, que culminariam na elevação do déficit público. Tal especulação não correspondia à realidade, considerando que o percentual orçamentário destinado aos programas sociais não comprometiam o fundo público.

Nesse sentido, intelectuais defensores do programa, parcela da sociedade civil, seu público beneficiário e políticos de esquerda e centro-esquerda correram na defesa do respectivo programa, especialmente este último segmento, no âmbito do Senado Federal. Todavia, o PGRM não foi aprovado à época; no entanto, outras experiências foram ganhando destaque em diversos municípios, com recorte focalizado e seletivo, por meio da renda familiar *per capita* e destinados às famílias em estado de pobreza; os maiores exemplos desses programas<sup>29</sup>, são: Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Benefício da Prestação Continuada (BPC), Programa Agente Jovem e o Cartão Cidadão. Estes, com corte de ½ salário mínimo *per capita*.

Para tanto, há de considerar que a intervenção dos possíveis programas seria por meio “da transferência monetária proporcional à diferença entre um nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre, tomando por base um nível de subsistência como referência para fixação do nível de isenção.” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 97).

Ademais, a redução do tamanho e homogeneização da população-alvo, através da focalização e seletividade, segundo os idealizadores deste modelo de transferência

---

<sup>29</sup> Esses programas possuíam diferentes direcionamentos em sua gestão, que variavam em cada município, conforme aponta Soares e Sátyro (2010), implicaria na inserção de formas de desigualdade, pois, poderia haver famílias recebendo mais de um benefício, ou todos eles, enquanto outras famílias apresentando as mesmas necessidades não receberam nenhum auxílio.

de renda, facilitaria seu acompanhamento a fim de superar a condição de pobreza e de exclusão social, por meio de melhorias no acesso a serviços públicos e inserção no mercado de trabalho. Cabe lembrar que, a superação da pobreza condiz com a ruptura do modelo econômico atual, pautado no modo capitalista de produção, que por natureza, traz em si a condicionante da exploração por meio da mais valia ou mais valor. Neste sentido, programas como o PGRM ou PTRM são relevantes diante o enfrentamento da pobreza, porém, entende-se que estes favorecem a mobilidade social pelo acesso ao crédito/endividamento, mas, não erradica a pobreza.

A proposta dos programas, segundo os governos da época, visava não apenas elevar a renda de imediato, mas atuar sobre as consequências da pobreza, de forma a reduzi-la no futuro. Vale ressaltar que, tal propositura não haja sobre as causas estruturais da pobreza e sim, sobre suas consequências.

A exemplo das primeiras iniciativas dos PTRM, destaca-se neste contexto, a implantação do Programa Bolsa Escola, programa este, de iniciativa federal e de abrangência nacional. O primeiro Bolsa Escola foi implementado no município de Campinas, no âmbito de um sistema de assistência social.

O segundo Bolsa Escola foi criado no Distrito Federal<sup>30</sup>; contrariamente ao que tinha acontecido em Campinas, o programa foi concebido de forma a se constituir no centro de articulação de políticas voltadas para o segmento mais pobre da população. O programa se ancorou na Secretaria de Educação, de modo que a componente educacional foi privilegiada, também, do ponto de vista gerencial e administrativo. De acordo com Rocha (2019, p. 29):

Beneficiando-se de precondições ideais, o Programa Bolsa Familiar para a educação foi criado como uma das primeiras medidas do Governo Cristovam Buarque, sob o Decreto nº 16.270, de 11 de janeiro de 1995, cabendo sua gestão à Secretaria de Educação do Distrito Federal. Embora, para fins de divulgação do programa, fosse dada ênfase à sua componente educacional, até mesmo pelo nome escolhido, tratava-se na realidade de um programa de transferência de renda centrado em famílias pobres com crianças em idade escolar.

---

<sup>30</sup> Conforme Rocha (2019, p. 28): Do ponto de vista da renda das famílias, a proporção de pobres era relativamente baixa para padrões brasileiros - 16,7% contra 20,6% para o país como um todo em 1995 -, sendo a intensidade da pobreza, medida pelo hiato da renda, próximo à média brasileira [...]. Em contrapartida, a renda média era das mais altas do país. Como resultado dessa conjunção de fatores, estabelecer um esquema de transferências diretas de modo a eliminar a pobreza enquanto insuficiência de renda demandaria, em 1995, apenas 1,2% da renda dos não pobres residentes no Distrito Federal. Cabe salientar que esse valor se referia ao atendimento de todas as pessoas que se situavam abaixo da linha de pobreza, independentemente de critérios outros que o da renda [...].

Ainda conforme Rocha (2019, p. 29):

A importância dada à frequência à escola era comprovada pelo fato de a bolsa ser suspensa sempre que houvesse mais de duas faltas mensais sem justificativa. Mas a ênfase educacional era aparente e formal. Tanto a realização das inscrições nas próprias escolas onde as crianças já estudavam, quanto a centralização do programa na secretaria de educação [...]. Na verdade, do ponto de vista estritamente educacional, não houve a implantação de qualquer medida dentre as que são sabidamente eficazes para compensar as desvantagens educacionais de crianças oriundas de família de baixa renda, tais como reforço escolar e aumento de tempo/duração das atividades pedagógicas.

Na esteira da popularidade, o governo federal fez aprovar um projeto de lei que previa apoio financeiro aos governos municipais para a implantação de programa inspirado no modelo do Bolsa Escola. Na letra da lei, tratava-se de um programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas, sob a Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997.

A lei supra, autorizou o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos municípios mais pobres que desejassem instituir programas de garantia de renda mínima na modalidade Bolsa Escola. Esta proposta, na sua concepção era de transferência condicionada, em que se exigia a frequência mínima escolar de 85%, crianças entre 7 a 14 anos com renda *per capita* familiar abaixo de meio salário mínimo. No entanto, diferentemente das experiências anteriores, esse corte de renda era apenas um critério inicial de seleção, já que só se credenciavam para o programa os mais pobres dentre os pobres.

Em 2000, a execução do Bolsa Escola se afasta da meta pré-estabelecida pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), em atender 40% dos municípios brasileiros naquele ano. Apenas 557 novos municípios celebraram o convênio com o MEC em 2000, dentre os quais 526 receberam pelo menos um repasse. Apesar disso, o valor agregado dos repasses declinou marcadamente no ano em tela; essas informações sinalizaram que o ritmo de celebração de convênios entre o MEC e os municípios, quase três anos depois da promulgação da lei que estabelecia o programa, não tinha decolado.

As razões de fracasso evidente do Bolsa Escola federal na sua primeira fase (1998-2000) estiveram associadas a aspectos diversos da operacionalização do programa. Observam-se que este tinha reconhecidas fragilidades estruturais quanto ao seu desenho, aos procedimentos de cadastramento e

seleção de beneficiários, e à relação entre municípios e o governo federal, representado pelo MEC. (ROCHA, 2019, p. 52).

O fracasso do Bolsa Escola Federal, também teve como consequência a exigência de contrapartida municipal de 50% no pagamento monetário às famílias, gerando um desestímulo à adesão ao programa pelos municípios selecionados nos primeiros anos, por definição, os municípios mais pobres da federação. Igualmente, o baixo valor do repasse do governo federal foi razão adicional para o desinteresse por parte de muitos municípios. (ROCHA, 2019).

Diante de tamanha realidade, o MEC flexibilizou os critérios de participação e funcionamento do Bolsa Escola, ao arrepio das normas legais estabelecidas. Assim, ao final de 2001 era evidente que o funcionamento do programa deixava a desejar, o que necessitou do relançamento do mesmo; isto é, a chamada segunda fase.

Diante deste quadro de dificuldades de implantação do Bolsa Escola Federal [...], a meta do Bolsa Escola estabelecida para 2001 foi a de atender 5,8 milhões de famílias [...]. Os recursos seriam oriundos em parte do fundo do combate à pobreza (R\$ 1,2 bilhão) acrescidos de R\$ 500 milhões do Orçamento da União para 2001. [...] O novo formato do programa equacionou, assim, alguns dos problemas de desenho do Bolsa Escola Federal na sua primeira fase, facilitando, sem dúvida, a operacionalização. Persistiram outros, alguns inevitáveis, que certamente inviabilizaram a consecução das metas propostas para 2001. Em primeiro lugar, persistiram as dificuldades de interação entre o MEC e os municípios [...]. Uma segunda dificuldade que persistia estava associada ao uso da renda como critério para seleção das famílias a serem beneficiadas, já que dentre as famílias pobres predomina a renda de origem informal, que por definição não é passível de comprovação. [...] O novo desenho do Bolsa Escola Federal limitava-se assim a introduzir modificações na transferência de renda do programa, deixando em segundo plano a componente educacional do programa. (ROCHA, 2019, p. 57-62).

Os repasses federais para o pagamento dos benefícios não amenizavam suas dificuldades operacionais. Neste sentido, com a eleição do Presidente Lula, o Programa Bolsa Escola deixou de crescer. Sua clientela foi paulatinamente direcionada ao Programa Fome Zero, juntamente com outros beneficiários de demais programas de transferência de renda focalizados nos pobres e criados durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998 e 1999-2002).

As práticas dos programas de transferência de renda no Brasil, na era FHC, como o já retratado Bolsa Escola, se desenvolveram em uma conjuntura curativo-reparador de assistência aos mais pobres, pela focalização; uma vez que, no início dos anos 2000, em seu governo, ocorreu imensa desativação de instituições sociais,

como: Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), entre outros. Entra em cena o discurso da filantropia/comunidade solidária, movidos pela ideologia neoliberal da caridade no âmbito empresarial.

Assim, de forma básica, a renda mínima, ao lado de seguros sociais, reforçaria os laços de solidariedade entre os cidadãos empregados ou não, sob a forma de um salário de cidadania. Vale ressaltar que, a referida cidadania não se deu conforme cita Wanderley Guilherme dos Santos em sua obra *Cidadania e Justiça* (1979), enquanto cidadania de primeira categoria aos beneficiários dos programas de renda, mas sim, como cidadãos de segunda categoria, visto que, a promoção de políticas públicas em diversas áreas sociais não se deu na mesma proporção.

Portanto, com o fim da era FHC, o debate sobre renda mínima adquiriu cada vez mais ressonância, especialmente em decorrência das mudanças no mundo do trabalho que passaram a requerer “novas” formas de abordagem dos problemas sociais.

Desse modo, o chamado “campo progressista”, com a ascensão ao poder do Partido dos Trabalhadores (PT), assumiu para si a justificativa da “solidariedade social” embasada na renda mínima de cidadania, que expressaria a forma de conceber a distribuição da riqueza social. A renda de cidadania tornaria a economia mais eficiente e as pessoas com mais poder de decisão e liberdade. Eis o lema que norteou todo o período no poder, do PT, acerca do processo de desenvolvimento social, o qual será melhor abordado no subitem que segue.

### 3.2. O Programa Bolsa Família (PBF)

Com a posse do Presidente Lula houve a criação do Programa Bolsa Família (PBF), sob a tutela do Governo Federal, por meio da Medida Provisória nº 132 em 20 de outubro de 2003, sendo instituído pela Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004, regulamentado pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 e alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007, com papel fundamental no combate à pobreza e extrema pobreza, sendo coordenado/operacionalizado ao longo dos seus governos, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Os objetivos básicos do Programa em relação aos seus beneficiários, são: Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza; e promover a

A criação desse programa resultou da unificação de outros Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) já existentes, desenvolvidos nos mandatos de FHC (1995-2002), conforme anteriormente citados.

O PBF se apresentou, inicialmente, como uma estratégia de fortalecimento do Programa Fome Zero, a partir da unificação dos programas de transferência de renda existentes, sob diferentes perspectivas de atuação. Pois, as desigualdades inerentes aos homens devem estar refletidas na distribuição pública de bens, considerando que parcela dos indivíduos que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza não têm ideia clara sobre a acumulação da riqueza. Sendo assim, o discurso assumido nos governos do presidente Lula baseou-se na pretensão de uma “relação equitativa entre os indivíduos”, com base na liberdade e igualdade democrática que, segundo sua perspectiva, fortalece o princípio da oportunidade justa.

Tal oportunidade, desaguaria no princípio da igualdade, em que as desigualdades sociais fossem ordenadas de tal modo que, ao mesmo tempo, fossem consideradas vantajosas para todos dentro do limite da diferença, vinculadas ao princípio da igualdade de oportunidades.

Os princípios teriam como papel critérios de julgamento sobre a justiça das instituições, que regulam a distribuição de direitos, deveres e demais bens sociais. Desse modo, para a aplicabilidade e eficiência do PBF foram destinados investimentos no mercado para proporcionar o emprego, bem como o estímulo à uma política de capacitação aos beneficiários do programa, através dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), embora nem sempre adequados à cultura do território, da região. Ocasionalmente o desacompanhamento dos beneficiários nos cursos ofertados.

No entanto, com a criação do Bolsa Família, reafirma-se a centralidade na família no campo das políticas públicas e nas Políticas de Transferência de Renda (PTR), o que representou uma ruptura com a lógica contributiva do sistema de proteção social, anteriormente existente.

Segundo Lima (2019, p. 117):

No período pós sua criação, o processo que celebrou a unificação dos programas de transferência de renda existentes passou a incluir os Estados e os Municípios na gestão do PBF, a partir da assinatura de Termo de Adesão

e orientações firmadas pela portaria GM/MDS nº 246/2005, que aprovou os instrumentos necessários à formalização da adesão, à designação dos gestores municipais e a informação acerca de instância de controle social. A perspectiva foi de que a gestão do programa a partir de então se tornasse descentralizada e compartilhada aos entes federativos. Dessa forma, todos os municípios brasileiros passaram a aderir ao Programa Bolsa Família. Foi criado também, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), que se configurou enquanto “um indicador que mostra a qualidade da gestão descentralizada do PBF”, além de ser com base nele que o MDS repassa os recursos aos entes federativos (estados e municípios) para gerirem o Programa Bolsa Família.

Ainda conforme Lima (2019, p. 117):

A base de dados e de gestão do Programa consolida-se a partir da criação do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). A concessão dos benefícios está baseada no perfil da família constatado nesse Cadastro Único, que apresenta informações significativas para esse fim, uma vez que os benefícios financeiros ofertados pelo PBF possuem valores diferenciados pelo nível de rendimento familiar, quantidade de crianças e adolescentes na família, e presença de gestantes.

Desta feita, a partir das citações acima, o PBF seria um indutor, cujos objetivos seriam de fixar a população em seu território; evitar a migração; evitar a superlotação das regiões urbanas; reduzir a criminalidade nas cidades, à luz da renda garantida; garantir o acesso à educação enquanto geradora do saber e de capacitação, que culminariam em um cidadão apto ao trabalho qualificado e, portanto, com chances de ingressar no mercado de trabalho formal e exercer, de fato, a cidadania de “primeira categoria”.

Entre os anos de 2003 e 2010, vale considerar que o programa passou por mudanças, como parte do seu processo de consolidação, sobretudo, nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento das condicionalidades (PAIVA; SOUZA; BATHOLO), com a prerrogativa discursiva de gerar impactos na saúde, assistência social e educação dos beneficiários.

Os resultados imediatos do Bolsa Família em termos de elevação da renda dos mais pobres e de melhoria distributiva, fizeram do programa o centro de atenções e a “jóia da coroa” da política social dos governos Lula. O objetivo dos seus governos frente a uma política redistributiva deu-se em alocar bens e ou serviços para reduzir a disparidade social, com vistas ao “fornecimento de serviços e equipamentos” por parte do Estado, à uma parcela da população em extrema vulnerabilidade.

Segundo Alves (2014, p. 176), os governos Lula,

[...] constituiu-se articulando frações da burguesia interna, representantes do bloco de poder do capital hegemônico, com camadas dos trabalhadores organizados, principalmente da velha classe operária e camadas da massa popular (o subproletariado). A aliança entre burguesia interna e os “pobres” tornou-se, no decorrer da década de 2000, o cimento político-ideológico do lulismo, estratégia política da governabilidade neodesenvolvimentista. A metamorfose da base de representação social e política do PT promovida pelo lulismo, com apoio de frações de classe da burguesia brasileira, ocorreu efetivamente [...] ao interpelar não apenas os “pobres”, mas também uma fração importante da burguesia interna interessada no crescimento da economia brasileira, sendo ela própria parte do bloco de poder neoliberal [...].

Ainda conforme Alves (2014), a década de 2000 é a década da crise dos proletários de “classes média” no Brasil, a medida em que as camadas médias urbanas se tornaram “vítimas” da precariedade salarial através do modo de vida *just-in-time*. No plano político e social, a frustração e desconforto da referida classe gerou oposição ao lulismo. De um lado, se tem a fração assalariada das camadas médias do setor público, precarizadas diante do arrocho salarial e, por outro, à medida em que os governos Lula estimularam programas de transferência de renda aos mais vulneráveis, ocorreu o protagonismo passivo dos “pobres”, base eleitoral do lulismo que de acordo com alguns autores, a exemplo do próprio Alves (2014), excluiu objetivamente do projeto “Brasil para Todos” o conjunto das camadas médias assalariadas.

Outrossim, tais medidas viabilizaram a mobilidade social ascendente do subproletariado pobre, resguardados por programas sociais que possibilitaram o acesso ao endividamento e, portanto, ao crédito, favorecendo camadas da classe dominante, a exemplo do grande empresariado industrial e do sistema financeiro. No Brasil da Era Lula, a voz das ruas exigia avanços sociais, de modo que se fossem fortalecidos direitos sociais como educação, saúde, habitação, transporte público de qualidade, entre outros. Exigia-se mais investimentos públicos capazes de atenderem às necessidades sociais da classe trabalhadora.

Segundo Rocha (2019, p.98):

[...] havia ainda um desafio ideológico: fazer a sociedade brasileira em geral entender que o programa de transferência de renda era, necessariamente, um paliativo, por si só incapaz de atacar as causas da pobreza, o que, aliás, não é um demérito. Tinha o potencial de tornar menos adversas as condições de vida dos mais pobres, reduzindo também, em alguma medida, os explosivos níveis brasileiros de desigualdade de renda. Tratava de fazer entender também que, devido à enorme dívida social brasileira, da qual o baixo nível educacional da população é uma *proxy*, o recurso a programas de

transferência de renda seria uma necessidade de política social por um período longo. A duração e a intensidade das transferências minimamente necessárias para garantir estabilidade social nesse período de transição iriam depender, simplificada, de dois determinantes básicos. Por um lado, da evolução econômica. Isto é, que ritmo de crescimento econômico seria possível imprimir nos próximos anos? E em que medida o crescimento obtido viria beneficiar os pobres? Por outro lado, dependia do grau de eficácia dos programas sociais voltados especificamente para o combate das causas estruturais da pobreza brasileira.

Desta feita, ao final do segundo governo Lula, mais de 12 milhões (MDS, 2016) de famílias foram inseridas no PBF, implicando em um panorama geral da “evolução” do referido programa ao longo da primeira década do século XXI.

Posteriormente, no primeiro Governo da Presidenta Dilma Roussef (iniciado em 2011), o Programa continuou enquanto principal ferramenta na tentativa de combater a miséria no país. Tal perspectiva, caminhava em conjunto com o Plano Brasil Sem Miséria, que tinha, também, por objetivo central superar a extrema pobreza. Assim, o PBF passou por reajustes, bem como, inseriu gestantes e nutrízes, o que acarretou a ampliação referente ao número de famílias e o aumento de recursos financeiros investidos por intermédio dos benefícios.<sup>32</sup>

A execução do programa acontece de maneira descentralizada entre União, estados e municípios, mediante uma gestão compartilhada que elege responsabilidades para cada uma das esferas governamentais. No âmbito nacional é de responsabilidade do Departamento de Condicionalidades (DECON), enquanto compete aos estados à responsabilidade através da coordenação estadual e, nos municípios, a competência é do gestor municipal, conforme abaixo citado:

[...] são responsáveis pela identificação das famílias a serem beneficiadas mediante o recolhimento das informações que compõem o cadastro, o que quer dizer que, em última instância, são os agentes municipais que decidem quem será ou não potencial beneficiário de uma bolsa família, na medida em que toda a informação que a Caixa processa ou a SENARC analisa é coletada pelo agente municipal. (SOARES; SÁTYRO, 2010, p. 40).

Logo, nota-se a importância do governo municipal na gestão do programa, pelo fato de se localizar no território onde vivem as famílias vulneráveis. Por meio desta esfera, identificam-se as famílias de baixa renda a serem cadastradas no Cadastro

---

<sup>32</sup> O desenvolvimento desse processo demonstra a expansão acelerada deste benefício monetário. Até o mês de dezembro de 2018, a quantidade de famílias beneficiadas eram de aproximadamente, mais de 13 milhões.

Único (CadÚnico) para Programas Sociais, o qual registram-se informações coletadas. Na sequência, os dados são remetidos ao agente operador<sup>33</sup> que calcula a renda familiar *per capita* e averigua quem se enquadra nos critérios do programa para, enfim, pagar os benefícios.

Esta conjunção, que combina relativa melhoria das condições de vida, aumento da renda e queda da desigualdade, proporcionou um ambiente social mais satisfatório, pois ao considerar-se as condições de vida, especialmente dos mais pobres, não se pode esquecer as questões críticas quanto à violência e à insegurança pública, associadas à ineficácia dos aparelhos policial e judiciário. Essas questões foram enfrentadas com graus diferenciados no território nacional. Trataram-se, portanto, de prosseguir e aperfeiçoar as condições estabelecidas durante os Governos Lula, quanto ao Bolsa Família, cuja meta específica era “eliminar a pobreza extrema”, até o final dos Governos Rousef.

O foco na pobreza extrema anunciado, então, pelos governos Rousef se justifica na perspectiva de longo prazo. Segundo Rocha (2019), a partir de dados do IBGE, a proporção de pobres no Brasil caiu de 44,2% em 1990, para 18,4% em 2011. Em contrapartida, a pobreza extrema reduziu-se de 17% para 4,7%, ou menos de  $\frac{1}{3}$  no mesmo período (os resultados para 1990 não incluem a área rural da Região Norte).

As mudanças realizadas no Bolsa Família nos Governos Rousef possibilitaram a redução do hiato de renda, isto é, a diferença entre a renda da família e o valor da linha da pobreza extrema, mas elegendo focalizadamente as famílias na faixa de pobreza extrema com crianças de 0 (zero) a 15 (quinze) anos.

Com isso, até o Golpe de Estado ocorrido em 2016, havia 13,9 milhões de famílias recebendo recursos do PBF. A partir da tomada de poder através do Governo Temer (2016-2018), o número de beneficiários começou a ser reduzido, conforme cortes realizados por meio da revisão do benefício. À época, em 2016, com os referidos cortes, o número de beneficiários reduziu para 12,7 milhões depois de suspensões, avaliação e cancelamentos.

O então Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), não explicou a redução e culpou em nota a "condução desastrosa da política econômica brasileira e a irresponsabilidade fiscal do Governo Dilma Rouseff" (BRASIL DE FATO, 2017).

---

<sup>33</sup> O agente operador refere-se ao então MDS.

As reduções foram feitas de maneira sistemática desde que Temer assumiu o governo. No final de 2016, o governo cancelou 469 mil e bloqueou mais de 667 mil. Segundo o MDSA, foram encontradas irregularidades nos cadastros. Outrossim, anunciou que o "pente-fino" no programa continuaria mensalmente.

Tal decisão soou como um retrocesso na Política de Assistência Social no Brasil considerando que o país regrediu à situação de miséria extrema, em consequência do aumento do desemprego e da pobreza.

Nessa jornada, o Brasil vivenciou mudanças que trouxeram inúmeras alterações aos cenários dos governos do PT. Na era Temer, as políticas sociais de maneira geral foram sacrificadas. O PBF, como já mencionado, teve uma redução expressiva de seus beneficiários que refletiu na qualidade de vida de milhões de pessoas. O corte de gastos nas políticas sociais associado ao desemprego, colocou o Brasil novamente no mapa da fome e da miséria e, conseqüentemente, vem anunciando uma crise social sem precedentes.

Assim, o plano de Temer exclui mais de 10 milhões de famílias do PBF. Ao voltar-se apenas para os 5% dos mais pobres entre todos os pobres, nem a extrema pobreza foi atendida pelo programa. Desta feita, a desigualdade se aprofundou e a proposta do governo interino de Temer prejudicou fortemente as famílias em situação de extrema vulnerabilidade social.

Vale ressaltar que o "bom funcionamento" de um sistema de assistência social que garanta uma rede de proteção efetiva não depende apenas de recursos financeiros, mas também de recursos organizacionais, gerenciais e de pessoal. Trata-se da questão crítica relativa à definição de prioridades no âmbito da política assistencial, mas que se vincula a aspectos mais gerais, do ponto de vista da cobertura universal, bem como da eficácia da gestão e dos gastos públicos. (ROCHA, 2019).

Nesse sentido, um dos princípios do PBF é o acompanhamento familiar que embasa no processo essencial para a proteção das famílias beneficiárias, que se encontram em situação de vulnerabilidade social. Com base nisto, um fator importante é acerca das condicionalidades nas políticas de saúde, educação e assistência social, a qual trata-se de proporcionar a inserção dos beneficiários nas políticas públicas básicas, com o objetivo de evitar o acomodamento e a dependência das famílias ao

PBF. Ou seja, com o objetivo de criar estratégias para que os beneficiários não se tornem dependentes do governo.

Assim, o acompanhamento das condicionalidades foi introduzido na Política de Saúde, Assistência Social e Educação. Isto implica dizer, que, exigia-se das famílias beneficiárias do PBF, na particularidade da educação, a frequência mínima de 75% dos alunos que recebiam o benefício (MDS, 2004), cujo objetivo era capacitar a parcela da população em situação de vulnerabilidade social, buscando criar um incentivo à educação que em última análise é um mecanismo privilegiado para romper com o círculo vicioso da pobreza.

Segundo Rodrigues (2008), a permanência das famílias no PBF deve ser de curto prazo, uma vez que existe um enorme contingente de pessoas à espera do benefício e também, que o programa seja apenas um mecanismo temporário de redução de danos, ao tempo em que possibilite elementos de autonomia financeira aos seus participantes.

### 3.3 O Programa Bolsa Família (PBF) e as Condicionalidades

A concepção acerca das condicionalidades do PBF fundamenta-se em critérios para o cumprimento de regras para a permanência no programa, a partir de políticas sociais, tais como a educação, a saúde e a assistência social. Desta forma, as condicionalidades colaboram na vida dos seus beneficiários, não apenas pelo repasse da renda monetária, mas na inserção através das políticas sociais.

Vale ressaltar que, o governo federal exige que o perfil dos beneficiários seja embasado pela renda mensal *per capita* de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo, o que corresponde ao perfil de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Assim, a renda é essencial no processo de inclusão no PBF, bem como outros perfis de beneficiários, tais como gestantes, crianças e/ou adolescentes com idade entre 0 a 17 anos, estando cadastrados no CadÚnico. (BRASIL, 2021).

Assim, as condicionalidades são referenciadas pelos benefícios elencados abaixo:

Quadro 01 - Tipos de benefícios do PBF

BENEFÍCIO	CARACTERÍSTICAS
Benefício Básico	Destinado para famílias em extrema pobreza, com renda per capita mensal igual ou inferior a R\$ 85,00.
Benefício Variável	Destinado às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.
TIPOS DE BENEFÍCIOS VARIÁVEIS	
Benefício Variável de 0 a 15 anos	Destinado às famílias que tenham crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, com renda per capita mensal de até R\$ 170,00. Este benefício é exigido a frequência escolar de 85%.
Benefício Variável Gestante (BVG)	Destina-se às famílias que tenham gestantes na composição familiar, o pagamento é feito em nove parcelas consecutivas e os dados da gestante tem que estar inserido no Sistema Bolsa Família na Saúde. Pode ser concedido para mais de uma pessoa da família, caso estejam gestantes, porém que não ultrapasse cinco benefícios variáveis.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	Destinado às famílias com renda mensal de até R\$ 178,00 e que tenham crianças de 0 a 6 meses de vida. São seis parcelas mensais e a criança tem que estar incluída no CadÚnico até o sexto mês.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	Destinam-se às famílias que tenham renda mensal de até R\$ 178,00 e que sejam compostas por adolescentes entre 16 e 17 anos, no qual é exigido à frequência escolar de 75% e o limite pode ser de até dois benefícios por família.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Destinado às famílias que continuam em situação de extrema pobreza, com renda mensal inferior a R\$ 85,00 de renda por pessoa, a família poderá está incluída em outro benefício do PBF, e independe da composição familiar.

Fonte: GeSUAS (2021) - Elaboração própria.

Embasando-se na relação entre beneficiários e as condicionalidades<sup>34</sup>, observa-se uma espécie de consenso entre as partes, absorvido como estratégia utilizada pelo Estado para proporcionar saídas diante da queda na economia brasileira, que ocorreu desde o início dos anos 2000, decorrentes da alta da inflação e o alto índice de desemprego. Com esse cenário desfavorável, a criação do PBF trouxe novos caminhos para o país.

Com isso, Gomes (2016, p. 149) afirma o seguinte:

<sup>34</sup> Através do PBF, em que se apresentam às condicionalidades, compreende-se o papel para o seu funcionamento, que versa na gestão descentralizada entre Distrito Federal (DF), Estados e Municípios, a qual o Sistema possibilita a funcionalidade da gestão intersetorial regulamentado através do Sistema de Condicionalidades (SICON), que atualmente o Sistema é utilizado por meio do Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família (SIGPBF).

[...] o governo Lula da Silva, amparado no debate sobre a redução da pobreza no âmbito mundial (especialmente na América Latina) e liderado por organismos internacionais, como o Banco Mundial, considerou relevante o direcionamento de políticas sociais públicas, particularmente mediante transferência de renda para populações mais vulneráveis, prescrevendo medidas focalizadas.

Nesse sentido, com o fortalecimento do PBF e do incremento das condicionalidades, é possível observar estratégias de atuação na execução do programa que são:

[...] contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres, como foi evidenciado pela segunda rodada de uma avaliação de impacto do PBF sobre a saúde e educação das famílias beneficiárias. (CURRALERO *et al.*, 2010, p. 153).

Acerca do consenso<sup>35</sup> firmado entre Estado e beneficiários, as condicionalidades determinam:

[...] compromissos que devem ser respeitados pelas famílias beneficiárias, geralmente vinculadas às políticas públicas de Educação, Saúde e Emprego, para que estas permaneçam a receber o benefício de transferência de renda. Desse modo, tais políticas públicas são colocadas em uma posição estratégica na perseguição dos resultados esperados, ou seja, o enfrentamento da pobreza. (CARNELOSSI, 2013, p. 94).

Outrossim, o consenso utilizado através das condicionalidades tem a intenção de viabilizar “melhorias” nas condições de vida de boa parte da classe trabalhadora, cuja intenção maior, refere-se à reprodução da força de trabalho que visa, de fato, garantir os objetivos do sistema capitalista. Desta feita, o PBF, por meio de medidas focalizadas e seletivas, atende em parte os interesses da classe trabalhadora ao tempo, em que, também contempla os interesses da classe dominante. Todavia, não se pode desconsiderar que o referido programa contribuiu, por meio de suas condicionalidades, reduzir o tamanho do índice astronômico da pobreza brasileira ao longo de sua vigência.

---

<sup>35</sup> O termo consenso utilizado nesta dissertação, tem como referência a categoria “consenso” segundo Gramsci. Este, busca demonstrar os interesses das classes hegemônicas na intenção pela “harmonia” ou “paz duradoura” entre as classes sociais divergentes: burguesia e proletariado. Conforme Gramsci, em seus Cadernos do Cárcere, o consenso representa a dominação ideológica de uma classe social sobre outra; bem como, representa ao governo no poder, “atender” parte de interesses de segmentos da classe proletária, a fim de garantir o *status quo*.

O último Relatório de Gestão publicado em 2014 no site do Governo Federal, referente ao eixo do **Acompanhamento do cumprimento das condicionalidades do PBF** aponta em suas análises qualitativas que:

Do ponto de vista da gestão descentralizada do acompanhamento das condicionalidades, da mesma forma que na educação, os números de municípios que registraram informação do acompanhamento de saúde inferior a 20% e, entre eles, aqueles que não registraram qualquer informação em 2014, foram baixos considerando o universo dos 5.570 municípios brasileiros [...] Percebe-se, com esses números, da mesma forma que no acompanhamento das condicionalidades em educação, uma institucionalidade consolidada e comprometida com o acompanhamento semestral da saúde de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. (BRASIL, 2015, p. 34).

Os dados acima, mesmo sendo de 2014, revelam que diante do crescimento de beneficiários no PBF e na integração nas políticas sociais, provocaram um declínio relativo aos registros de informações das condicionalidades, que não constam em sites oficiais do governo federal. Outrossim, esses dados apontam que a problemática das condicionalidades também se acentua pela precariedade das políticas públicas, bem como na falta de informações que não são repassadas pela gestão municipal à gestão do governo federal, tratando-se da ineficácia da fiscalização do PBF.

Nesse sentido, as contrapartidas existentes diante das condicionalidades demonstram uma conjuntura adversa de ideologias e pensamentos; isto é, a existência das condicionalidades do PBF reflete que os beneficiários, se descumprirem às referidas condicionalidades, poderão sofrer sanções ou perder a transferência monetária referente ao seu benefício.

Sob este olhar, Oliveira, Braga e Rizek (2010) reflete acerca dos Governos Lula da Silva, quanto a insuficiência de incrementação de estratégias com o desenvolvimento local das políticas públicas, bem como, sinaliza na política de trabalho e geração de renda, a ausência de maior investimento e fluxo de continuidade, especialmente, a partir das condicionalidades do próprio PBF.

Dentre isso, o PBF não abrange a totalidade dos serviços tornando-se uma política de transferência de renda compensatória e residual, a qual concentra-se na pobreza o *locus* de intervenção. Assim, através da vulnerabilidade social e a partir das condicionalidades, “inibem” a participação mais geral da população beneficiária no campo das reivindicações por acesso universal à renda de cidadania, o que contribui na firmação do consenso quanto às regras de permanência no programa.

Para tanto, a proposta de transferência de renda foi proveniente dos debates sobre a Renda Básica de Cidadania, entretanto, há um diferencial nesse contexto, em que o PBF se tornou uma espécie de barganha política e, por isso, permanece até os dias atuais<sup>36</sup>. Vale lembrar que, as premissas liberais da Renda Básica defendem que toda a população tenha acesso ao benefício, que por esse motivo se diferencia do PBF na qualidade do serviço prestado, ou seja, no repasse da renda<sup>37</sup> e no critério das condicionalidades.

Para compreendermos esta relação, especificamente acerca das condicionalidades, é importante observar que:

A frente que é a favor acredita que ser provável que a partir da exigência das condicionalidades, o Programa Bolsa Família provoque efeitos positivos do ponto de vista da ampliação do acesso à educação e saúde a população de baixa renda. Os defensores das condicionalidades no Programa afirmam que é válida a adoção de condicionalidades quando elas são entendidas e implementadas como estratégia de ampliação do acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda, isso se em contrapartida o Estado exerce controles rigorosos sobre o cumprimento das condicionalidades, oferta oportunidade de inserção social aos beneficiários do Programa, e fiscaliza os municípios quanto à oferta dos serviços básicos relacionados às condicionalidades (MONNERAT *et al.*, 2007 *apud* NAVARRO, 2011, p. 51-52).

Ainda nesta perspectiva:

O debate em torno das contrapartidas dos programas de transferência monetária abarca diferentes posições. Lavinias afirma que a contrapartida condiciona o direito constitucional à assistência ao cumprimento de exigências numa situação em que os potenciais beneficiários já estão em situação bastante vulnerável. Por outro lado, Silva compreende a contrapartida como uma possibilidade de combinação do assistencial/compensatório com o estrutural, visto que, por exemplo, é a própria exigência de manter crianças na escola que permitiria minimizar os efeitos do trabalho infantil sobre as oportunidades de escolaridade de crianças e jovens. Logicamente que, dentro desta perspectiva, não cabe nenhum grau de punição às famílias. (MONNERAT *et al.*, 2007, p. 1459-1460).

Observa-se, portanto, que o discurso favorável às condicionalidades representa um olhar positivo à inserção nas políticas públicas básicas, que a partir da entrada no

---

<sup>36</sup> Atualmente o PBF não existe mais na agenda governamental, sendo substituído pelo Auxílio Emergencial - será relatado no Capítulo III desta Dissertação.

<sup>37</sup> O PBF reforça a ideia de renda mínima, de direitos sociais e de direitos do trabalho, tal qual entra-se no debate profundo e controverso desde a sua criação. Com o embasamento teórico que enquadra as críticas ao programa, principalmente acerca das condicionalidades, o PBF se torna um programa que fortalece a cidadania ou potencializa a situação de pobreza. (MONNERAT *et al.*, 2007).

PBF tem-se a abertura de novas formas de cidadania e direitos sociais. Por sua vez, a opinião contrária fortalece que os critérios em demasiado inibe o envolvimento das famílias beneficiárias nas políticas sociais e que não fortalece o desenvolvimento delas.

Paralelo ao que foi exposto, o PBF enquadra-se nas diretrizes da Proteção Social, com fundamento ao princípio da segurança de renda e de sobrevivência, uma vez que, oportuniza a autonomia dos beneficiários por meio da transferência de renda, tal qual a PNAS (2004) elenca a vulnerabilidade social como elemento central de discussão.

Por sua vez, a transferência de renda mínima por si só, não oportuniza a superação da pobreza de seus beneficiários, para isso, é importante ter políticas sociais e públicas que englobem a ampla cidadania, bem como que ocorra uma reestruturação no sistema social ou a superação do modo de produção capitalista.

De toda forma, no período do PBF com a nascente do social-liberalismo, verifica-se um avanço na política de transferência de renda no Brasil, em que colaborou para que o programa se tornasse importante, apesar de estar inserido em contradições sociais e ideopolíticas.

As condicionalidades, portanto, nesse cenário, tornam-se favoráveis ao desenvolvimento dos beneficiários na função de estimular e de oportunizar o acesso às políticas sociais, bem como, a perspectiva de inserção social.

### 3.3.1. As condicionalidades na saúde

A gestão das condicionalidades na saúde tem um importante papel na fiscalização do acesso aos beneficiários no Sistema Único de Saúde (SUS) na atenção básica. Observa-se que a relação da Política de Saúde com as condicionalidades do PBF fortalece o processo de (re)inserção dos beneficiários na saúde, tendo em vista que possui a estratégia de colaborar no crescimento e acesso aos serviços básicos da supracitada política.

Como aponta Draibe que está sendo referenciado por Carnellosi:

[...] o amplo conjunto de estudos e avaliações disponíveis registraram melhora em alguns indicadores correspondentes às duas áreas em que incidem as condicionalidades, educação e saúde. Em alguns casos, registram também evidências positivas em termos de redução da pobreza e mesmo da

desigualdade de renda. Entretanto, com pouquíssimas exceções os resultados são modestos. Nem permitem inferir superação sustentada da situação de pobreza nem demonstram que, para atingir os mesmos objetivos, os PTRCs produzem, nos grupos mais pobres, iguais ou melhores resultados que, por exemplo, programas de expansão e ou de melhora da qualidade dos serviços universais e básicos de educação e saúde. (CARNELOSSI, 2013, p. 95 *apud* DRAIBE, 2009, p. 3).

Nesse sentido, a proposta da condicionalidade da saúde, corrobora na gestão intersectorial e estimula indicadores estratégicos de gerenciamento da Política de Saúde, com a finalidade de superar a margem do não acesso à atenção básica, em que a gestão, se dá por meio dos municípios, pelo fato de compor ações da atenção primária em saúde.

No setor saúde, as condicionalidades que as famílias devem cumprir são o acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil pela vigilância nutricional, a vacinação para crianças menores de 7 anos e a assistência pré-natal e pós-parto. É compromisso do Ministério da Saúde e atribuição compartilhada com os gestores estaduais e municipais do SUS, ofertar serviços que visem ao cumprimento dessas condicionalidades, tendo os profissionais da Estratégia Saúde da Família (ESF) um papel primordial, visto que essas ações são desenvolvidas no âmbito da Atenção Primária à Saúde (APS). (CARVALHO, ALMEIDA, JAIME, 2014).

O acompanhamento das condicionalidades, portanto, tem os seguintes objetivos: monitorar o cumprimento dos compromissos pelas famílias beneficiárias do PBF; responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços sociais básicos e pela busca ativa das famílias em situação de maior vulnerabilidade; identificar as famílias em situação de não-cumprimento das condicionalidades e implementar políticas e programas públicos para melhorar as famílias que estejam nessa situação; e incentivá-las a participarem, de forma mais efetiva, no processo educacional e nas ações de prevenção e promoção da saúde, de modo que as futuras gerações possam ter melhores oportunidades devido ao seu maior grau de conhecimento e desenvolvimento de capacidades. (MDS, 2007).

Como afirmam Monnerat e Nogueira (2014, p. 23):

No caso das condicionalidades da saúde, se por um lado, tais exigências têm potencial de facilitar o acesso de camadas da população que dificilmente conseguiriam chegar aos serviços de saúde, por outro, coloca dúvida sobre a capacidade de os serviços de saúde absorver adequadamente, em termos de quantidade e qualidade, o aumento de demanda resultante da implementação do Programa. Também não se podem desconsiderar as

condições de vida (material e subjetiva) das famílias pobres para atender as várias requisições impostas pelas condicionalidades.

Contudo, vale salientar que a implementação do PBF nas esferas municipais esbarra na condição precária da saúde, tendo em vista a fragilidade e insegurança desta política, refletindo no não acesso da população em situação de pobreza e por não superar os índices qualitativos de ingresso na saúde. No entanto, para além das condições objetivas sinalizadas, o SUS viabiliza aos beneficiários, alcançar a atenção básica de saúde. Assim, as condicionalidades na saúde implementaram uma relação de resolutividade às famílias.

Por conseguinte, com relação ao descumprimento das condicionalidades por parte dos beneficiários, as falhas do sistema não apenas restringem a obrigatoriedade e responsabilização da família, como não proporcionam o bem-estar e qualidade de vida necessários. Face a isto, penaliza-se a família através das sanções do programa, alcançando até o desligamento. A partir desta percepção, “entende-se necessário aqui reconhecer, sobretudo quando se trata do *modus operandi* da gestão das condicionalidades do PBF, as condições objetivas que afetam a população [...]” (CARNELOSSI, 2013, p. 104).

Portanto, tem-se também uma gestão que é punitiva, sem ponderar as condições objetivas e subjetivas de seus usuários, especialmente na área da saúde, na qual o descumprimento muitas vezes são baseados nas péssimas condições de acesso à atenção primária da saúde, bem como pela falta de segurança alimentar e de renda.

### 3.3.2. As condicionalidades na assistência social

As condicionalidades na assistência social estão associadas à Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2004), enquanto conduta da Gestão das Condicionalidades do PBF.

Nesse sentido, observa-se que a Política de Assistência Social rege o processo de cadastramento das famílias beneficiárias por meio do CadÚnico e no acompanhamento destas diante às condicionalidades do PBF, cujo objetivo, segundo o MDS (2004) é orientá-las, especificamente no que diz respeito ao descumprimento. Assim, os serviços socioassistenciais ofertados na Proteção Social Básica, a exemplo

do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), executado no âmbito do CRAS, têm o papel de auxiliá-las quando em descumprimento, no sentido de “adequá-las” aos requisitos do programa.

O controle das condicionalidades deve equacionar o atendimento aos requisitos do programa, mas não pode naturalmente, sanar a questão crucial quanto à qualidade dos serviços, uma vez que, os CRAS são responsáveis nos territórios em acompanhar e monitorar cerca de aproximadamente 5 mil famílias (MDS, 2008), através da visita domiciliar, busca ativa, contra referência preenchimento do CadÚnico, atendimento aos encaminhamentos judiciais, entre outros, com um quantitativo de profissionais, a saber: 01 atendente (realizador da triagem), 01 funcionário para serviços gerais, 02 assistentes sociais (um por turno), 02 psicólogos (um por turno) e 01 coordenador, que, a depender do CRAS e suas condições objetivas poderá ser um dos técnicos referenciados. Ademais, tem por responsabilidade, inclusive, de acompanhar as famílias beneficiárias do PBF por meio das condicionalidades conforme a Portaria MDS nº 321 de 29 de setembro de 2008 – que regulamenta a gestão do PBF, com o seguinte recorte:

O acompanhamento das condicionalidades pode revelar famílias que estão em situação de vulnerabilidade e risco social ao identificar os beneficiários que descumprem as condicionalidades. Os dados desse acompanhamento podem contribuir para o planejamento, a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais às famílias do PBF. O papel da assistência social é fundamental no território, pois tendo como diretriz a descentralização político-administrativa, seus equipamentos estão localizados no território das famílias beneficiárias do PBF, se organizando por meio de uma oferta integrada de serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de prevenir riscos e vulnerabilidades. (p.11)

Desta feita, no âmbito da proteção básica, a gestão territorial se dá através da articulação da rede socioassistencial referenciada aos CRAS, por meio da promoção da articulação intersetorial e a busca ativa, realizadas no território de abrangência dos mesmos. Assim, o CRAS se caracteriza como porta de entrada para os usuários e enquanto unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas. Todavia, vale ressaltar que embora na assistência social não exista uma condicionalidade por parte da família, compete ao SUAS realizar o trabalho social com as famílias que descumprem as condicionalidades na saúde e na educação, a fim que sejam identificados os reais motivos que interferem no acesso regular das crianças e adolescentes à escola e das crianças e gestantes aos cuidados básicos de saúde.

Ao serem apontadas situações de vulnerabilidade e risco social durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social. Este trabalho teria a incumbência de apoiar a família na superação de suas vulnerabilidades sociais e no enfrentamento dos riscos associados à situação de pobreza. Dessa forma, a combinação da garantia de renda com a oferta de serviços socioassistenciais, segundo o MDS, deveria potencializar a capacidade de recuperação, preservação de desenvolvimento da função protetiva das famílias, a fim de proporcionar autonomia e “emancipação”, bem como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que incidem sobre elas.

Portanto, às famílias em descumprimento amparadas pela Proteção Social Básica, devem ter prioridade na Atenção Integral à Família, para que retornem ao comprometimento das condicionalidades do PBF. Igualmente, a Política de Assistência Social tem como principal objetivo avaliar as famílias em situação de vulnerabilidade social e o porquê do descumprimento, analisando o fator de risco social ou de violação de direitos.

Desta feita, a prioridade das condicionalidades da assistência social refere-se a:

Um dos pontos marcantes e que se referem às condicionalidades está na inserção de crianças e adolescentes que vivem em situação de risco ou foram retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>38</sup> e devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). A perspectiva é que os beneficiários cumpram o ciclo da educação básica e sejam assistidas quanto aos serviços básicos visando os direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro previsto pela Constituição Federal de 1988. (RAMÃO; BEZERRA, 2017, p. 2).

Ainda conforme as ideias de Ramão e Bezerra (2017, p. 5):

Todas as condicionalidades são monitoradas de forma que a família cumpra com efetividade, principalmente quando se trata do cuidado com a saúde e a frequência escolar das crianças, com cuidado na evasão escolar. O descumprimento implica no bloqueio do benefício e obriga o beneficiário a comparecer ao CRAS para esclarecer o motivo dessa evasão.

---

<sup>38</sup> Em 2005, ocorreu a integração do PETI com o Programa Bolsa Família, o que trouxe mudanças significativas para o aprimoramento da gestão da transferência de renda. O “antigo PETI” foi inserido no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Núcleo Criança e Adolescente (SCFV).

Sob este aspecto, a importância da condicionalidade<sup>39</sup> na assistência social, no quesito do monitoramento às famílias em descumprimento, é de acompanhar e delimitar o que motivou a família a cometer o descumprimento da condicionalidade; para além disto, é imprescindível que os profissionais da Proteção Social Básica vislumbrem um olhar crítico para esta problemática, direcionando os encaminhamentos necessários de modo que, potencializem o cumprimento das referidas condicionalidades.

Ademais, é importante destacar que esta condicionalidade apresenta inúmeros desafios, sendo possível observar que por muitas vezes não há uma intervenção capaz de dirimir o ciclo intergeracional da pobreza das famílias em descumprimento. Outrossim, o descumprimento revela também a ausência de informações aos beneficiários, com relação a responsabilidade para com o programa, conforme citação abaixo:

Essa percepção despolitizada revela que as condicionalidades do PBF são muitas vezes interpretadas pelas famílias beneficiárias do programa como uma cobrança, sem um real significado, e não como compromissos, ou coresponsabilidades (conforme entende a proposta oficial do Programa); nestes casos, a relação que se estabelece entre responsáveis, crianças e adolescentes que não cumprem a exigência da frequência escolar é meramente burocrática, formal, revestida por uma cobrança, em que as crianças se convertem em responsáveis pelo recebimento ou não do benefício. (CARNELOSSI, 2013, p. 115).

Isto revela que o descumprimento das condicionalidades retrata diversos aspectos que geram punições às famílias beneficiárias, a qual a Política de Assistência Social deveria estar mais interconectada a outras políticas, cuja intencionalidade deveria vislumbrar a real necessidade das famílias, a fim de mantê-las em seus territórios.

Segundo Santos (2006 apud BUENO, 2009, p. 2),

É interessante assinalar que discutir as ações humanas na construção de seus territórios não significa perder de vista o substrato físico em que são desenroladas essas ações. Porém a reflexão do território pretende ir além, uma vez que o território não é uma superposição de

---

<sup>39</sup> A família em descumprimento será acompanhada e monitorada pelos serviços socioassistenciais do SUAS, que deve ser registrado pelo Sistema Integrado de Consignação Online (SICON) para obter transparência no acompanhamento a estas famílias e potencializar a descentralização entre o Governo Federal e os municípios.

sistemas naturais e sistemas de coisas, mas é o território usado que precisa ser entendido, visto que o mesmo é chão mais a identidade (aqui usado como sendo o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence), é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e imateriais e do exercício da vida.

Assim, o território possui um conteúdo o qual passa por modificações ao longo do tempo, em uma dinamicidade em que o dinheiro percorre as relações tecidas no território como uma capilaridade indissociável, proporcionando a busca por pensar nessas internalidades e externalidades do território.

É na vivência do território que se deve compreender as relações geracionais, pois além do conjunto de relações sociais, incorpora processos sociais complexos e o espaço material, o qual a transferência de renda do PBF favorece a circulação do capital através do endividamento humano, o que proporciona a reprodução do referido sistema, inclusive a partir da sobrevivência de seus beneficiários, que são frações vulneráveis da classe trabalhadora e incorporam o exército industrial de reserva.

### 3.3.3. As condicionalidades na educação

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) referencia a concepção de educação ao longo de toda a vida, como uma das chaves importantes para o século XXI. Tais chaves estão conectadas nas ideias de que as respostas aos desafios postos por um mundo em rápida transformação estão atreladas, por meio de uma compreensão melhor do outro e do mundo, em uma lógica de que a empregabilidade e o sucesso profissional estão atrelados aos resultados do empenho individual dos sujeitos e do processo ensino-aprendizagem, bem sucedidos. Esta é a direção imediatista e fragmentada proposta pelos organismos internacionais, que associam educação ao modelo de desenvolvimento capitalista. (CFESS-CRESS, 2012).

Desse modo, segundo Fernandes (2009 apud CFESS-CRESS, 2012, p. 19):

[...] tomamos como referência a educação permanente, por compreender também que sua raiz está plantada por princípios éticos e políticos, direcionando, assim, a edificação de uma sociedade em que prevaleça a “[...] justiça social e a emancipação humana, em que a razão técnica não predomine e não subestime a consciência crítica de sujeitos dotados de desejo e de conhecimentos, capazes de refletir sobre seus atos”.

No mundo contemporâneo, em que se fala comumente da indústria da cultura, é utópico imaginar uma informação livre das regras da rentabilidade e do lucro, mas, se o objetivo da educação é ser também instrumento de emancipação, não se pode sucumbir a esta imediatividade. Chauí (2003) considera que as mudanças tecnológicas referentes à circulação da informação produziram a ideia de sociedade do conhecimento, na qual o valor mais importante é o uso intensivo e competitivo dos conhecimentos. No entanto, a informação, criada e assentada em uma perspectiva cada vez mais coletiva não pode ser apropriada e, menos ainda, ser enriquecida, se for apropriada privadamente, considerando que esta perde seu valor de uso. (CFESS-CRESS, 2012).

O conhecimento, segundo a autora, levou 1750 anos para se duplicar pela primeira vez, no início da era cristã. Depois, passou a se duplicar a cada 150 anos e, posteriormente, a cada 50 anos. A estimativa é que, a partir dos anos 2000, a duplicação passe a acontecer a cada 73 dias, com a compreensão do tempo espaço promovido pelas novas tecnologias em curso no processo de mundialização do capital. (CFESS-CRESS, 2012, p. 21).

Neste sentido, percebe-se a velocidade na qual o conhecimento na atualidade é reproduzido. Tal realidade, ao longo dos governos petistas, foi replicada através de mais estímulo financeiro para o Ministério da Educação, embora o financiamento público também fosse repassado para a educação privada. Todavia, há de se reconhecer que os governos do PT olharam com mais “sensibilidade” aos segmentos mais vulneráveis da população, especialmente às crianças e adolescentes fora da sala de aula, em decorrência das expressões da questão social, conforme anteriormente mencionado. Ademais, a lógica petista foi de atenuar a pobreza pelo viés do consumo e da educação, sendo, portanto, o PBF visto enquanto instrumento de inserção social.

Para tanto, o PBF elege em seus critérios de permanência as condicionalidades na educação, que representa uma importante ferramenta na conjunção das famílias beneficiárias, seja no Ensino Fundamental I ou II. Portanto, o compromisso dos beneficiários, especificamente dos pais e ou responsáveis se remeteu a manter os filhos com frequência ativa na escola; isto é, 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e, 75% para adolescentes de 16 e 17 anos, na intenção de aprimorar a participação no ensino regular e fortalecer a ascensão social, cultural e intelectual das crianças e adolescentes, conforme estabelecido desde a criação do programa.

Nas palavras de Cireno, Silva e Proença (2013, p. 298):

Este controle de frequência é feito pelo Sistema Presença, de responsabilidade do MEC, a partir de dados fornecidos pelo MDS, e recolhe informações individualizadas de frequência de mais de 16 milhões de alunos, bimestralmente. Em caso de descumprimento, os alunos sofrem efeitos gradativos sobre os benefícios que vão desde a advertência à família até a suspensão do benefício.

Desta forma, diante dos parâmetros condicionados acima, a condicionalidade na educação tem por objetivo, conforme o então MDS (2008), proporcionar um avanço quanto a correlação entre o PBF e a Educação, sendo este um dos principais pilares. Para alcançar o referido objetivo, propõem-se estratégias para evitar a evasão escolar, a qual condiz com altos índices em todo o país, especialmente nas periferias; ou seja, em bairros submersos à extrema pobreza e à pobreza.

Neste contexto, as condicionalidades na educação se respaldam na Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira (LDB, 1996), que tem como ponto principal promover o acesso e permanência dos beneficiários (crianças e adolescentes) na educação básica.

É importante observar que:

O trabalho conjunto para assegurar acesso pleno de crianças e adolescentes aos Ensinos Fundamental e Médio exige colaboração entre redes estaduais e municipais e acompanhamento da trajetória educacional de cada estudante. Nesse contexto, o acompanhamento das condicionalidades de educação possibilita que o poder público monitore individualmente a frequência escolar de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias a cada mês. (BRASIL, 2020, p. 8).

Outrossim, as condicionalidades na educação preservam um fator diferencial na perspectiva de possibilitar a melhoria da qualidade na educação, com o objetivo de:

[...] contribuir para o rompimento da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil, é preciso reconhecer que a educação constitui-se também em uma relevante estratégia para alcançar esse objetivo. Os estudos realizados sobre o acesso e a permanência dos estudantes na escola vêm demonstrando que a desigualdade social e econômica tem dificultado a universalização da educação básica. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 110).

Neste sentido, observa-se que o acesso à educação é fomentado por diversas problemáticas, em que o alunado, por muitas vezes, é impossibilitado de participar de

atividades correlacionadas à escola; isto é resultante da introdução precoce no trabalho informal ou trabalho infantil, bem como do alto índice de pobreza vivenciado pela família, a qual “o insucesso na trajetória escolar pode acarretar também menor acesso a direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de pobreza da geração anterior”. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 110).

Apesar de existirem algumas controvérsias quanto às condicionalidades, o PBF é considerado uma ferramenta importante para o acesso e permanência à escola, em que se consolida através do processo de afirmação dos direitos sociais, conforme citação abaixo:

As ações do Programa de Acompanhamento da Frequência Escolar de Crianças e Jovens em Vulnerabilidade – Condicionalidade do Programa Bolsa Família têm a escolarização como importante estratégia de superação da situação de vulnerabilidade social. (CRAVEIRO; XIMENES, 2013, p. 113).

Portanto, ao proporcionar as condições favoráveis ao acesso e permanência na educação por meio do PBF, é de responsabilidade da gestão municipal corroborar no acompanhamento da frequência escolar, bem como orientar as famílias beneficiárias no que tange ao descumprimento desta. Assim, cabe à gestão pública municipal compreender as razões do descumprimento, quando houver e, realizar busca ativa na intenção de patrocinar o retorno das crianças e adolescentes ao âmbito escolar.

Segundo salienta Fava (apud MDS, 2010a):

[...] a equipe de gestão municipal deverá tomar as providências cabíveis para evitar prejudicar a família, com o registro de recurso no Sistema de Gestão de Condicionalidades do Programa Bolsa Família (Sicon/PBF), e para garantir a oferta dos serviços.

Com base nisto, há um cenário que é favorável à frequência escolar relacionado ao cumprimento da condicionalidade do PBF na educação, a qual consiste na pesquisa realizada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011), acerca da frequência escolar, em que retrata os seguintes dados:

[...] i) a condicionalidade da educação contribuiu para reduzir em 36% a porcentagem de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola, passando de 8,4% para 5,4%; ii) a redução de 40% da parcela de crianças

de 6 a 10 anos de idade fora da escola, e redução de 30% para as faixas etárias de 11 a 16 anos; iii) a constatação de que a condicionalidade em educação foi responsável pela queda de cerca de um terço da proporção de crianças entre 11 e 16 anos de idade com até um ano de escolaridade fora da escola; e iv) a redução de 40% da proporção de meninos de 6 a 16 anos de idade que não frequentavam a escola. No caso das meninas, a redução foi de 30%.

A conjuntura relatada nesta pesquisa do INEP trata-se de um cenário favorável às políticas públicas, principalmente, do reconhecimento do Poder Público ao PBF, que balizou o programa como principal ferramenta de combate à extrema pobreza e à pobreza. Sendo que, atualmente, as mudanças relacionadas às condições políticas e sociais perpassam por severos desgastes ao PBF e à Política de Educação.

Por conseguinte, caso haja o descumprimento das condicionalidades, o Ministério responsável pelo monitoramento destas, se posiciona da seguinte forma:

As informações de cada família beneficiária sobre a frequência à escola e atenção à saúde são consolidadas periodicamente pelas secretarias municipais de Educação e de Saúde. De posse das informações, o MDS desencadeia um processo de alerta às famílias sem justificativa para o não atendimento às condicionalidades. O alerta aparece na tela do terminal bancário no momento do saque da transferência. Se com o primeiro aviso a família não regularizar a situação, o pagamento do benefício é bloqueado; após o segundo aviso, o benefício é suspenso, e, finalmente, cancelado após o terceiro aviso sem que tenha havido justificativa do não atendimento à condicionalidade junto aos serviços municipais responsáveis. (ROCHA, 2019, p. 138).

Com isso, diante das problemáticas elencadas acima, a condicionalidade do PBF na educação reforça a constante urgência do acompanhamento das crianças e adolescentes beneficiárias do mesmo, através das unidades escolares sobre o aspecto da aproximação entre família-escola, de maneira que o diálogo seja pautado na qualidade da informação às famílias beneficiárias deste.

Ademais, o PBF não deve ser entendido como panaceia, considerando que nem o desenho do programa, bem como os recursos disponíveis para a transferência de renda teriam potencial para eliminar a extrema pobreza e a pobreza. Por isso, o que se espera do PBF, além de ser complemento de renda, é gerar a mudança de mentalidade por meio da educação e permitir oportunidades entre os desiguais.

#### **4. A PREMÊNÇA DO PBF NO CONTEXTO DA COVID-19 E SEU REBATIMENTO NAS CONDICIONALIDADES DA EDUCAÇÃO**

A estrutura deste terceiro capítulo trata sobre o debate da COVID-19 e seus rebatimentos na particularidade das condicionalidades do PBF. Assim, busca-se ressaltar os desdobramentos que a pandemia causou na sociedade, bem como retratar e analisar as consequências no contexto do sistema educacional público.

O capítulo em tela tem a pretensão de compreender e analisar criticamente, como a condicionalidade da frequência escolar foi monitorada, considerando as contradições do cotidiano escolar no cenário pandêmico.

Outrossim, almeja-se destacar o tensionamento da permanência do programa e as ameaças contínuas do governo federal em extingui-lo, mesmo no auge da proliferação mortal do vírus, por compreendê-lo como um possível mecanismo de combate às consequências das expressões da questão social. Igualmente, deverá identificar se os beneficiários, crianças e adolescentes em situação escolar, sofreram sanções quanto às condicionalidades no modelo de ensino remoto.

##### **4.1. A COVID-19 e seus desdobramentos no contexto brasileiro**

No fim dos anos 2019, surgiu na China o vírus nomeado cientificamente pela Organização Mundial de Saúde (OMS) de SARS-CoV-2, mais popularmente conhecido por “novo coronavírus”, causador da doença COVID-19. Com isso, a principal causa de transmissão do vírus se dá por meio da infecção respiratória, que implicou na elevada disseminação se espalhando em vários países, de forma rápida, no início de 2020.

A transmissão do vírus foi em larga escala mundial, provocando abalos irreversíveis no sistema de saúde a nível universal, que impactou os indivíduos que possuíam alguma comorbidade ou até para aqueles que tinham saúde estável. Para tanto, as implicações na esfera das relações sociais, esbarraram-se no aumento excessivo dos níveis de pobreza, bem como provocaram mutações no MPC e na subsistência da vida humana, em que “[...] como outras pandemias, a do novo coronavírus em algum momento irá passar, mas os seus efeitos econômicos e geopolíticos deixarão marcas permanentes no mundo.” (PAULINO, 2020, p. 163).

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), no início da pandemia a média de contágio se revelou da seguinte forma: “[...] mundo já tem mais de 118 mil infecções com 4.291 mortes, a maioria na China, onde a doença surgiu; COVID-19 está presente agora em 114 países; é a primeira vez que uma pandemia é decretada devido a um coronavírus”. (ONU, 2020)<sup>40</sup>. A partir disso, o vírus se alastrou de forma muito rápida em vários países; com o aumento da propagação da variante da COVID-19 foi necessário adotar medidas de isolamento social, distanciamento social e até de *lockdown* para reduzir as taxas de mortalidade.

Com base neste cenário, os países que tiveram mais casos confirmados da COVID-19 no mundo registrados no ano de 2020, foram: “Os Estados Unidos com o maior número de casos acumulados (14.581.337), seguido pela Índia (9.644.222), Brasil (6.577.177), Rússia (2.410.462) e França (2.334.626)”. (BRASIL, 2020, p. 02).

Sendo assim, a sociedade teve dificuldades no entendimento do vírus, quanto ao seguimento das medidas sanitárias propostas pela OMS, a exemplo do rígido isolamento e distanciamento social. No entanto, apesar da emergência sanitária, na esfera mundial, as medidas foram tomadas de modos diversificados pelos países, sendo importante destacar que no Brasil, nem todos os governos estaduais seguiram as “recomendações” do governo federal e tiveram como direcionamento as orientações científicas da OMS.

De acordo com o IPEA (2022, p. 8, grifo meu):

No Brasil, os três níveis de governo (federal, estadual/distrital e municipal) buscaram – em maior ou menor grau – evidências científicas para orientar a tomada de decisão no enfrentamento da epidemia. Evidências foram utilizadas para, dentre outros objetivos, reduzir as taxas de transmissão do vírus (por exemplo, por meio de medidas de distanciamento social), ampliar a capacidade dos sistemas de saúde (por exemplo, por meio da criação de hospitais de campanha e contratação de mais profissionais da saúde), e incentivar a produção de conhecimento relativo à doença (por exemplo, por meio do financiamento de pesquisas). **Contudo, o enfrentamento à pandemia no Brasil foi descentralizado e fragmentado, sendo em grande medida elaborado e implementado por governos estaduais.**

Outrossim, a avaliação epidemiológica da OMS retratou que pela alta proporção de proliferação do vírus, seria necessário adaptar-se às medidas sanitárias, que prevalecem para além do isolamento e distanciamento social, ou seja, deveriam

---

<sup>40</sup> Disponível em: [Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia | ONU News](#). Acesso em: 20 jun. 2021

ser efetuadas de modo cuidadoso por toda a sociedade consolidado pelo uso de máscaras, luvas, equipamentos de proteção individual (EPIs), álcool em gel e entre outros. Em contrapartida a esta realidade, nem toda a população poderia utilizar esses materiais, considerando a contradição por muitas pessoas se encontrarem na situação de pobreza.

A partir destas circunstâncias, as múltiplas expressões da questão social tomaram uma grande dimensão diante do caos deixado pela pandemia da COVID-19, colaborando no aumento do ciclo intergeracional da pobreza. Diante disto, o cenário de calamidade pública vivenciada mundialmente, teve maior rebatimento nos países periféricos e latino-americanos, sendo visível o destaque para a evolução assustadora da pobreza absoluta. Atrelado a tal realidade, este período foi marcado por situações submersas a várias crises, em que “[...] expõe a falácia das contrarreformas neoliberais em nosso país, em favor dos interesses do grande capital e em detrimento das necessidades e direitos das classes trabalhadoras”. (YAZBEK, RAICHELIS, SANT’ANA, 2020, p. 207).

Assim, como estamos vivenciando uma crise conjuntural que prevalece na crise sanitária e epidemiológica, Saviani (2020, p. 2) destaca um aspecto importante, que trata na diferenciação de uma crise do capital e de uma crise sanitária:

Diante dessa situação, uma primeira diferenciação a ser feita é que, tratando da conjuntura atual, devemos observar que, se a crise sanitária representada pela pandemia do Coronavírus é uma crise conjuntural, ou seja, própria do momento atual e que deve passar, permitindo a continuidade da vida humana, a crise que afeta a sociedade capitalista é de outro teor.

No entanto, deve-se apontar para a análise acima, que mesmo que a pandemia da COVID-19 passe, por sua vez, deixará um lastro de desigualdade social gigantesca, tanto na esfera econômica como na social. Com isso, a partir destas mudanças no cenário financeiro, deu-se margem a novos formatos de acumulação do capital, sendo os maiores visionários do capitalismo atualmente, o sistema de crédito e o mercado digital, a exemplo disto, se dá o aumento de investimentos na bolsa de valores feitos por *trades*, veiculados através do advento da tecnologia que potencializou no progresso do capitalismo em tempos da COVID-19.

Vale ressaltar que, os fatores imbricados na pandemia da COVID-19 contribuem para a contradição do capitalismo, resultando no desenvolvimento

desigual entre a classe dominante e a classe trabalhadora, como já ocorreu em outros movimentos históricos de crise sanitária que abalaram a ordem social, a exemplo da gripe espanhola, do HIV/Aids, da gripe aviária, entre outros acontecimentos.

Neste sentido, a pandemia da COVID-19 considerada como um surto epidemiológico universal, necessitou do auxílio da tecnologia para contribuir com novas roupagens nas funções laborais que correspondem com o aspecto do “[...] “fetiche da tecnologia”, portanto, tem um papel indubitavelmente importante na condução da história burguesa, definindo tanto suas realizações surpreendentes quanto suas catástrofes autoinfligidas”. (HARVEY, 2011, p. 109), ou seja, a partir do momento em que a maior ferramenta de utilização dos indivíduos, de modo geral, foi com a tecnologia, acirrou rapidamente a desigualdade social.

É sabido que a temporalidade marcada pela pandemia da COVID-19 relaciona-se com o percurso histórico do capital financeiro, cuja objetividade é o fortalecimento da mundialização do capital, em que “[...] é tributário dessa lógica o caráter volátil do crescimento que redundando em maior concentração de renda e aumento da pobreza, gerando um verdadeiro “apartheid social”. (IAMAMOTO, 2015, p. 142). Com isso, mesmo com o advento do social-liberalismo, a contextura do neoliberalismo ainda se vê fortalecida e operante nos países subdesenvolvidos, especialmente no Brasil, a qual nota-se que há uma grande ascensão de competitividade de grandes oligopólios e no enriquecimento de organizações financeiras.

Este processo do capital financeiro já havia sido debruçado desde meados do neoliberalismo, a qual tornou-se intenso no período da pandemia da COVID-19, em que:

A desregulamentação do capital - ao nível do capital produtivo das empresas transnacionais e do capital-dinheiro das instituições financeiras - nutre o aumento das taxas de mais-valia absoluta e relativa, presentes e futuras, que o discurso do capital resume na “flexibilidade”. Esta se estende às formas de organização dos processos de produção, da gestão e remuneração da força de trabalho, do mercado de trabalho, dos direitos sociais e trabalhistas e dos padrões de consumo. (IAMAMOTO, 2015, p. 143).

Desta feita, no período da pandemia foram crescentes os rebatimentos nas políticas sociais que são revestidos e fortalecidos pelas diversas crises do capital, provocando implicações no cenário mundial, assim, tem-se o intuito de prevalecer a cobertura mínima e não universal. Tal fato, denota a precariedade nos investimentos

retirando seu caráter significativo de intervenção na pobreza e na vulnerabilidade social.

As causas são seguramente estruturais, ou seja, estão relacionadas à inserção latino-americana no cenário do capitalismo mundial, especificamente na ordem monopólica do capital que se impôs na transição do século XIX para o século XX, ao imperialismo daí derivado com a forte participação de um setor financeiro nascente [...] (CORELLA; SILVA, 2022, p. 25).

Desse modo, a expressiva desigualdade social imbricada no enfrentamento da COVID-19, sucedeu através da perda dos direitos sociais, na privação do direito à moradia, na ausência do direito a dignidade e a subsistência da vida, referindo-se a fatores consideráveis na contradição social investida no MPC. Com isso, salienta-se que a desigualdade de renda foi bastante perceptível neste período, a qual parte da população pode permanecer no isolamento social sem sofrer muitas perdas, enquanto outros sofreram com a falta de apoio governamental, fomentada por meio de políticas públicas de caráter eficiente e efetivo.

Desta forma, o Brasil enfrentou uma crise econômica embasada pelo capital financeiro e pela crise sanitária, tal qual o processo imbricado na Lei Geral de Acumulação, na qual reformulou-se parte da produção e reprodução social. Tratando-se a isso, a crise impactou a população brasileira e principalmente aqueles em estado de vulnerabilidade social.

A crise do capital, sistêmica e estrutural, expressa, essencialmente, a contradição insolúvel do capitalismo, assentada na produção social e apropriação privada da riqueza, sustentada na exploração da força de trabalho e apropriação do trabalho excedente pelos capitalistas. (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 69).

Esse aspecto corrobora sobre as crises cíclicas do capital, que se prepondera, especificamente, desde os anos 1970 originando novas roupagens ao MPC que colabora em mudanças nas relações sociais e no trato da questão social que:

Considerada como expressão das desigualdades inerentes ao processo de acumulação e dos efeitos que produz sobre o conjunto das classes trabalhadoras e sua organização - o que se encontra na base da exigência de políticas sociais e públicas -, a *questão social* não é um fenômeno recente, típico do esgotamento dos chamados trinta anos gloriosos da expansão capitalista. [...] Alteram-se as bases históricas em que ocorre a produção e reprodução das desigualdades na periferia dos centros mundiais, em um contexto de internacionalização da produção, dos mercados, da política e da cultura, sob o comando do capital financeiro, as quais são acompanhadas por

lutas veladas e abertas nitidamente desiguais. (IAMAMOTO, 2015, p. 161, grifo da autora).

Diante disso, as crises voltadas para a conjuntura brasileira consolidaram-se em fragilidades e na mínima compreensão técnica acerca da COVID-19 por parte do governo federal e segmentos da sociedade civil, ocasionando um descaso para toda a população e, sobretudo, a partir dos níveis de negacionismo ao vírus, que “[...] renegou seus efeitos sobre a classe trabalhadora mais exposta à contaminação, estimulou em parte da população posturas individualistas e contra as medidas sanitárias e o uso de medicamentos sem eficácia comprovada”. (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 67). Este fato predomina-se sobre o conservadorismo premeditado pelo Presidente da República Brasileira, Jair Messias Bolsonaro, que colaborou em ações contrárias a OMS, principalmente no cuidado da saúde coletiva, tal qual: “O conservadorismo moral negligencia os direitos humanos e as conquistas civilizatórias no campo da cidadania constitucional”. (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 73).

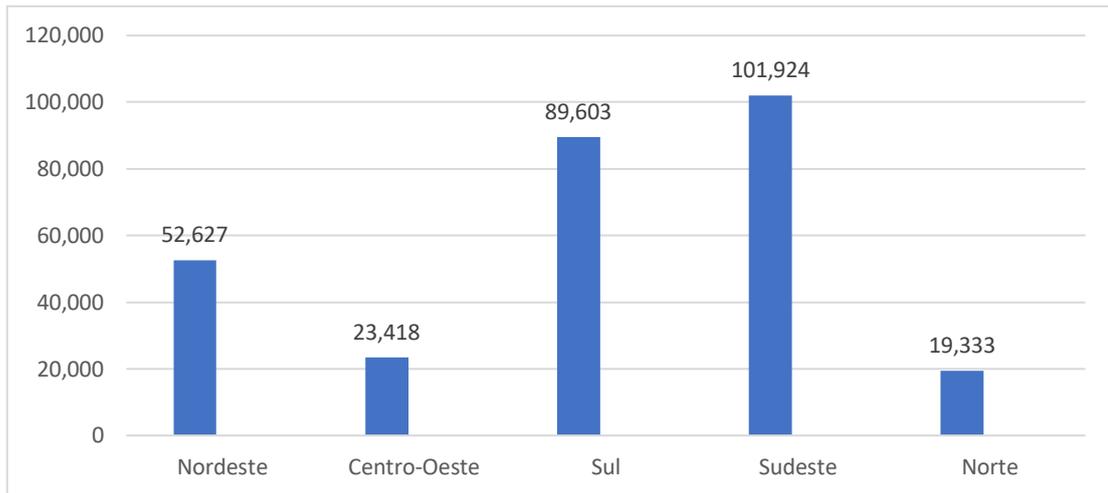
O antagonismo dos direcionamentos acerca do combate à COVID-19, provocou a acelerada contaminação do vírus na população brasileira, a qual os dados retratam que a inseminação do vírus foram preocupantes de março de 2020 até o 18 de agosto de 2022, em que registra-se o total de 34.245.374<sup>41</sup> milhões de brasileiros contaminados pela COVID-19.

Assim sendo, no ano de 2020 – ano inicial da COVID-19 no Brasil – foram registrados os seguintes dados de contaminação do vírus nas cinco regiões do país:

---

<sup>41</sup> Disponível em: [COVID-19 Casos e Óbitos \(saude.gov.br\)](https://saude.gov.br)

Gráfico 01 – Casos da COVID-19 em 2020 no Brasil.



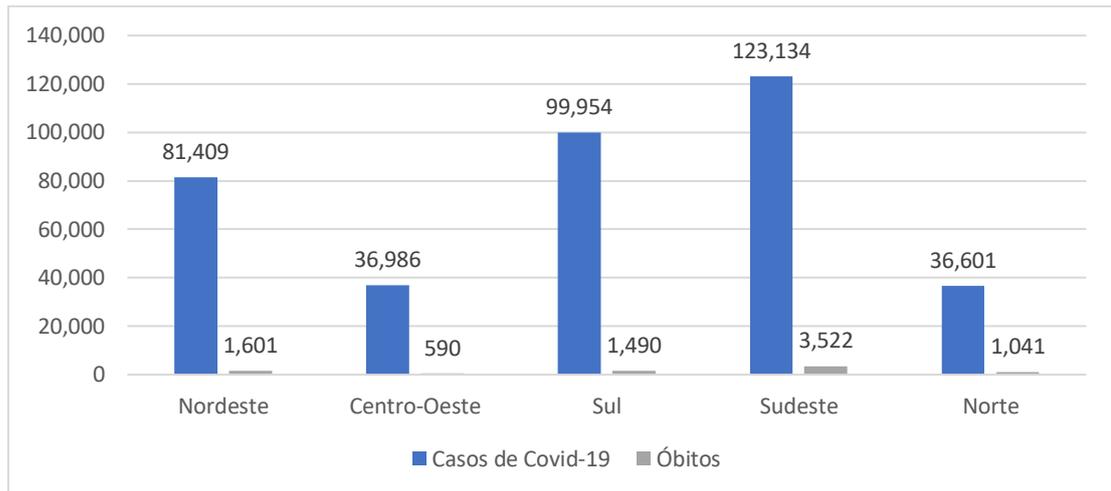
Fonte: Ministério da Saúde (2020). Elaboração própria.

Vale ressaltar que, os dados acima estão apresentados no Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde, decorrente dos meses de novembro a dezembro de 2020, sendo possível observar a situação nefasta que o país vivenciou no surto da variante da COVID-19, dando destaque a região Sudeste. Desde o começo da pandemia houve os seguintes registros: “De 26 de fevereiro a 05 de dezembro de 2020 foram confirmados 6.577.177 casos e 176.628 óbitos por COVID-19 no Brasil”. (BRASIL, 2020, p. 7).

Paralelo a isto, tais dados reforçam que o país iniciava a pandemia com altos índices de contaminação da COVID-19, considerando-se perigoso pelo fato de vivenciar o desmonte no sistema de saúde pública e privada, que resultaram no negacionismo e na falácia nos investimentos, sem manifestar interesse em sistematizar soluções diante da complexidade deste contexto. Portanto, mesmo nas vias controversas, o Sistema de Saúde brasileiro está sendo a peça fundamental na atuação de combate ao vírus, pois possui papel de orientar a população e proporcionar encaminhamentos necessários ao seu combate.

Com a média de mortes pelo COVID-19 consolidada de forma crescente em 2021, os casos nas cinco regiões do país foram as seguintes:

Gráfico 02 - Casos da COVID-19 e óbitos em 2021 no Brasil



Fonte: Ministério da Saúde (2021). Elaboração própria.

Os dados mencionados acima estão no Boletim Epidemiológico do Ministério da Saúde, referentes à Semana Epidemiológica (SE) nº 08 de 2021 e são dados recorrentes do início de 2021 que revelam a crescente contaminação do vírus. É possível observar que a região Sudeste foi a mais prejudicada, tanto na contaminação, quanto na média de mortes.

Com isso, a elevada taxa de contaminação da COVID-19 e do número de óbitos vêm se desdobrando de forma contínua e catastrófica no país, tendo como resultante a alta taxa de desemprego e o aumento do índice de pobreza. A partir disto, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD-Contínua), demonstra a seguinte situação brasileira no tocante a taxa de desemprego:

No 1º trimestre de 2020, a taxa de desocupação, no Brasil, foi estimada em 12,2%. Esta estimativa apresentou aumento de 1,3 pontos percentuais em comparação com o 4º trimestre de 2019 (11,0%), e redução de 0,5 ponto percentual frente ao 1º trimestre de 2019 (12,7%). No confronto trimestral, todas as regiões apresentaram aumento da taxa de desocupação. A Região Nordeste permaneceu registrando a maior taxa de desocupação entre todas as regiões (15,6%). (PNAD, 2020, p. 7).

No 1º trimestre (janeiro a março) de 2020, a transmissão do vírus não estava em grande escala e sim de forma gradual. Portanto, no 3º trimestre (julho a setembro) de 2020, a situação foi a seguinte:

No 3º trimestre de 2020, a taxa de desocupação, no Brasil, foi estimada em 14,6%. Esta estimativa apresentou aumento de 1,3 pontos percentuais em comparação com o 2º trimestre de 2020 (13,3%), e aumento de 2,8 pontos percentuais frente ao 3º trimestre de 2019 (11,8%). No confronto trimestral por Regiões, esse indicador apresentou o seguinte comportamento: Norte (aumento de 11,8 para 13,1), Nordeste (aumento de 16,1 para 17,9), Sudeste (aumento de 13,9 para 15,4), Sul (estabilidade) e Centro-Oeste (estabilidade). A Região Nordeste permaneceu registrando a maior taxa de desocupação entre todas as regiões (17,9%). (PNAD, 2020, p. 7).

Revela-se, conseqüentemente, que houve o aumento no índice de desemprego no 3º trimestre nas regiões do Brasil. Esse valor crescente de desemprego tem impactado, principalmente, as regiões Norte e Nordeste, que têm elevados índices de pobreza. Por sua vez, essa taxa de desocupação representa como principal fator os impactos causados pela pandemia, os quais ocasionaram mudanças no mundo do trabalho, afetando milhares de brasileiros.

Importante frisar que o índice de desocupação em 2020, afetou mais as mulheres do que os homens, resultando no recorte de gênero: “O percentual foi de 11,9% entre os homens e 16,4% entre as mulheres.” (PNAD, 2021). Sendo assim, os impactos fomentados pela queda da ocupação no mercado de trabalho, reflete de forma negativa na divisão social do trabalho e no desenvolvimento da economia, bem como na desestruturação dos direitos trabalhistas, pelo fato de concomitante ao período da pandemia nem todos os trabalhadores conseguiram se adaptar às mudanças relacionadas ao mundo do trabalho.

Assim, a perda do emprego formal foi um divisor de águas para muitos brasileiros, advindo no aumento do trabalho informal e do desemprego estrutural, como aponta as análises de Harvey (2020 p. 21):

Essa “nova classe trabalhadora” está na vanguarda e carrega o peso de ser a força de trabalho com maior risco de contrair o vírus por meio de seus empregos ou de ser demitida sem recursos por causa da contenção econômica imposta pelo vírus. Há, por exemplo, a questão de quem pode trabalhar em casa e quem não pode. Isso aumenta a divisão social, assim como a questão de quem pode se isolar ou ficar em quarentena (com ou sem pagamento) em caso de contato ou infecção.

A partir das restrições causadas pela pandemia, bem como nas medidas de distanciamento social, tais fatores revelaram uma crise econômica e social. Portanto, vale ressaltar que, diante deste cenário, a perda ocupacional foi um aspecto preocupante que se ponderou na perda do emprego, tal qual:

Para os trabalhadores de jornada parcial, à proporção que transita para o desemprego ou inatividade também se apresenta elevada com o início da pandemia e fica no intervalo de 20% a 25%. E apesar de aqueles com jornada integral também experimentarem um aumento nas chances de perder o emprego, o diferencial se mantém relevante. (BARBOSA; COSTA; HECKSHER, 2020, p. 60).

Desta feita, a maior mudança no mundo do trabalho foi com o advento da tecnologia e da informatização, predominando-se no aumento do “empreendedorismo” pela internet. Assim, prevalece fortemente a precarização do mercado de trabalho, através da flexibilização exacerbada nos parâmetros do trabalho, consolidadas desde a crise de 1970, porém, atualmente acentuada pela rígida crise sanitária da COVID-19.

Portanto, a condição do trabalho oferece uma análise profunda acerca da desestruturação sofrida pela classe trabalhadora, em que já era desfavorável desde as nuances da reestruturação produtiva. É sabido que as mediações que conduzem e determinam a classe trabalhadora, compreende um universo de incertezas, principalmente, na perda de direitos que são essenciais para a manutenção desta classe, em que com esta desvalorização, segue submersa, podendo perder a sua consciência de classe e seu poder de organização política, tal qual vale salientar que o antagonismo de classes se manteve mais vivo do que nunca, que corroborou em consequências irreversíveis, favorecendo a classe dominante.

Assim, com as modificações sofridas no âmbito do trabalho, a relação capital/trabalho que são inerentes as forças produtivas, consolidam novas formas de captar dinheiro, especificamente com a diminuição do trabalho vivo, pelo fato do isolamento social e favorecendo o aumento do trabalho morto, compreendendo o seguinte aspecto:

Como o capital não pode eliminar o *trabalho vivo* do processo de mercadorias, sejam elas materiais ou imateriais, ele deve, além de incrementar *sem limites* o trabalho morto corporificado no maquinário tecnocientífico, aumentar a *produtividade do trabalho de modo a intensificar as formas de extração do sobretrabalho em tempo cada vez mais reduzido*. (ANTUNES, 2015, p. 208, grifo do autor).

A partir disto, as modificações pertinentes na esfera de produção, se deu através do aumento do trabalho remoto e híbrido em muitas repartições públicas e privadas. Desta feita, os fatores que predominam no *home office* fortificaram a perda

significativa de direitos trabalhistas, gerando um desequilíbrio financeiro aos indivíduos e familiares, a saber:

[...] o trabalho à distância impõe novidades até então desconhecidas em relação ao controle da jornada laboral, intensidade de esforços e repercussões mais gerais relacionadas ao convívio doméstico e familiar. Um dos aspectos já identificado pelo Home Office é o uso excessivo de horas em atividades do trabalho, contraindo o tempo disponível para o livre arbítrio em relação à família e em outras possibilidades de convivência. Como o indivíduo não está presente no local tradicional de exercício de trabalho, o controle da jornada desaparece, passando ser constante demandado pelo teletrabalho e desconectado da relação da remuneração com a produtividade. (POCHMANN, 2020, p. 49).

A jornada laboral executada nos domicílios tensiona as relações de convívio familiar, estabelecendo a excessividade de trabalho. Com este aspecto, causa-se a intensidade de doenças de saúde mental, bem como prevalece a desestruturação familiar. Assim, nem todos os trabalhadores obtiveram êxito nas mudanças relacionadas ao *home office* e ao isolamento social, contribuindo a fatores como:

Os trabalhadores em situação de maior precariedade no mercado de trabalho, os impossibilitados de realizar seu trabalho a distância e aqueles do setor informal da economia são os que possuem maior risco de perder a ocupação. Também as mulheres devem ser afetadas de forma diferenciada nessa crise devido à ausência de atividades escolares presenciais e ao aumento das atividades domésticas e de cuidados. (BARBOSA; COSTA; HECKSHER, 2020, p. 61).

Sendo assim, a problemática aguçada pela pandemia da COVID-19 colaborou na intensificação do MPC e no crescimento da Lei Geral de Acumulação, proporcionando benefícios econômicos apenas para o capital, que para Harvey (2011) existe duas crenças-fetiches acerca das soluções tecnológicas e de espaço-temporais prescritas pelo capitalismo, tal qual consistem em evitar “todos os limites temporais e espaciais de circulação do capital”. (HARVEY, 2011, p. 131).

Tendo em vista que o trabalho assume um perfil flexível, precário e desigual, em que poucos trabalhadores conseguiram se adaptar às novas formas do mundo do trabalho, tal qual, por este aspecto, a classe trabalhadora se encontra dispersa, longe de visualizar daquilo que Marx (2004) denomina de “perspectiva de revolução como possibilidade histórica”, devido ao nível de alienação e contradições estabelecidos pelas estratégias da lógica do capital, resultando na estranheza e na externalidade

entre os trabalhadores no próprio processo de trabalho, conforme aponta Marx (2004, p. 82):

[...] o trabalho é externo (ausserlich) ao trabalhador, isto é, não pertence ao seu ser, que ele não se afirma, portanto, em seu trabalho, mas nega-se nele, que não se sente bem, mas infeliz, que não desenvolve nenhuma energia física e espiritual livre, mas mortifica sua physis e arruína o seu espírito. O trabalhador só se sente, por conseguinte e em primeiro lugar, junto a si [quando] fora do trabalho e fora de si [quando] no trabalho. O seu trabalho não é portanto voluntário, mas forçado, trabalho obrigatório.

Nesta perspectiva, a desvalorização dos aspectos centrais do trabalho provoca o desmonte dos direitos da classe trabalhadora, tal qual estimulam o desemprego estrutural e o aumento das expressões da questão social, que segundo Yamamoto (2015, p. 160):

A questão social expressa, portanto, desigualdades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização.

As disparidades que se apresentam na crise capitalista e na pandemia resultam no crescimento exacerbado da pobreza, que tensiona em níveis preocupantes de crises estruturais e sistêmicas. Assim, ressalta-se que as proposituras do Estado nesta conjuntura, firma-se apenas na perspectiva minimalista de políticas e programas sociais, a qual se torna impossível de proporcionar a assistência pautada nos direitos humanos e sociais, de forma mais efetiva, para aqueles em estado de pobreza e que estão fora do mercado formal de trabalho.

[...] em momentos de crise do capitalismo constatamos com mais veemência que vivemos em um mundo pensado e mantido para uma minoria: a pobreza se evidencia em níveis alarmantes; os sistemas de saúde públicos globais denunciam o descaso com as políticas sociais e públicas, se efetivando como nichos de investimento e acumulação; a fome irrompe a realidade de países em uma era de tantas riquezas e potencialidades. O mercado, em seu movimento e conjecturas, não é capaz de garantir uma retomada econômica; o intervencionismo estatal se mostra necessário. (REDON; CAMPOS, 2021, p. 267).

Desta feita, os anseios gerados pelo isolamento social e pelo aumento exacerbado de mortes pela COVID-19 foram fortemente travados no âmbito público e privado do sistema de saúde, ocasionando perdas irreversíveis aos indivíduos e familiares. Tal situação promoveu inquietudes em toda a população, entretanto, as

pautas governamentais proporcionadas pelo Poder Público não foram suficientes, pois não promoveram mudanças significativas para dirimir o quadro excessivo da pobreza.

De acordo com as estatísticas apresentadas nos estudos sobre o aumento da pobreza durante o percurso da pandemia da COVID-19, a nível mundial, especificamente nos países subdesenvolvidos, demonstra um quantitativo preocupante de pessoas em estado de pobreza, configurando uma situação de extrema complexidade. Isso revela que o crescente número de indivíduos e/ou familiares nesta circunstância, vêm se destacando como principal fator das transformações societárias<sup>42</sup> vivenciadas neste cenário de pandemia.

Desta feita, a catástrofe social, econômica e biológica deixada pela pandemia configurou em uma devastação no processo construtivo de políticas sociais e públicas, implicando no desmonte exacerbado da proteção social. Estes aspectos impossibilitam intervenções no trato das expressões da questão social, em que os fatores econômicos se tornaram mais importantes do que a vida humana, especificamente no cuidado à saúde coletiva e no bem-estar coletivo.

Os desafios são visíveis nesta conjuntura, prevalecidos pelas proposituras do ideário neoliberal com base na desconstrução das políticas sociais e públicas, por meio de privatizações e cortes de investimentos. Outrossim, a problemática na assertiva do aumento da pobreza relaciona-se com fatores internalizados no MPC e de como a contradição é forte neste processo, tal qual a pandemia foi tida como o ápice central da aceleração da pobreza.

Isto demonstra que a população não estava preparada para vivenciar esta fase catastrófica da pandemia. Vale lembrar que muitos já viviam em condições insalubres de sobrevivência, em que não tinham saneamento básico ou até mesmo no acesso a alimentação básica e água de qualidade.

A previsão é que a crise empurre 71 milhões de pessoas para a extrema pobreza (pessoas que vivem com até U\$ 1,90 ao dia, segundo a linha estabelecida pelo Banco Mundial), o que seria o primeiro aumento da pobreza mundial desde 1998. Além das interrupções de práticas sanitárias, como a

---

<sup>42</sup> O índice de Gini, que mede a desigualdade e já havia aumentado de 0,6003 para 0,6279 entre os quartos trimestres de 2014 e 2019, saltou na pandemia atingindo 0,640 no segundo trimestre de 2021, ficando acima de toda série histórica pré pandemia. (BRASIL, 2021, sem página). As consequências correspondem no aumento significativo da linha de pobreza, conforme aponta as informações sobre o Índice de Gini, ocasionado por meio da crise do capital e da crise sanitária, ou seja, corresponde na expressividade da desigualdade social, tornando-se, também, prejudicial aos fatores ambientais e biológicos, pois com a degradação que o vírus da COVID-19 deixou na sociedade, trouxe malefícios de modo atemporal para a saúde dos indivíduos e em impactos no meio ambiente.

calendário de vacinas, e o aumento de denúncias de violência doméstica, cerca de 370 milhões de crianças deixaram de ter acesso à merenda escolar. E à medida que aumenta o número de famílias que caem na extrema pobreza, aumentam as chances de as crianças estarem expostas ao trabalho e matrimônio infantil. (REDON; CAMPOS, 2021, p. 265).

Conforme apontam os autores anteriormente citados, é fato que diante de todas as crises que o sistema vigente havia passado, a pandemia da COVID-19 foi a alavanca principal para o aumento da extrema pobreza, ressignificando aspectos inversos aos que propõem os parâmetros ideológicos de proteção social, assim, aumenta-se também a vulnerabilidade social, que:

[...] se relaciona com categorias, tais como: epidemiologia, saúde coletiva, proteção social, estilo de vida, medicina social, solidariedade, relações de direitos e justiça. Assim, vulnerabilidade pode ter vários sentidos e ser entendida a partir de um caráter transitório; visto que as pessoas não são vulneráveis, mas estão vulneráveis por causa de suas condições sociais. (OLIVEIRA, 2021, p. 02, apud SEVALHO, 2018).

Este aspecto corrobora com a relação da pandemia e seus desdobramentos referentes à massificação da pobreza, que se manifesta em diversos segmentos como na construção das relações sociais e da perspectiva contraditória do capitalismo, principalmente, no capital fetiche; ou até mesmo, nas relações estabelecidas na dinâmica da realidade social, culminada em diversas análises teóricas, que resultam na gama de ideologias e processos históricos e sociais.

Ademais, a pobreza na visão marxista, de acordo com Schwartzman (2004), significa:

[...] crença no poder transformador das convicções e da força moral era o que caracterizava o socialismo utópico, que deveria ceder lugar a um socialismo científico, que entendesse a verdadeira natureza dos conflitos sociais e os levasse à sua conclusão natural. A história da humanidade, dizia o Manifesto comunista, era a história da luta de classes, e era através dela que os problemas da pobreza encontrariam sua solução. (SCHWARTZMAN, 2004, p. 15).

Importante destacar que, para Marx, a pobreza se concretiza em dois segmentos – a pobreza digna e a pobreza indigna – a digna é aquela pobreza que envolve a classe de proletariados e o poder revolucionário com a finalidade de ser contrária a burguesia, já a indigna relaciona-se aqueles que não se enquadram na geração de produção de riqueza e sim na escória da sociedade, ou seja, aqueles conhecidos como “classe perigosa”. (SCHWARTZMAN, 2004). Isto representa a

atemporalidade da categoria pobreza, em que com as tensões causadas pela pandemia, revela que a “classe perigosa” denominada por Marx, ganhou força neste cenário atual, configurando a expressividade dos impactos sofridos durante o período anterior e posterior à pandemia da COVID-19.

Desta feita, a “classe perigosa” refere-se às pessoas que não se enquadram na esfera de produção, ou seja, aquelas cujo momento do período da pandemia perderam seu emprego formal e foi submetida ao desemprego ou ao emprego informal. Salienta-se, portanto, que tais indivíduos correspondem a grande parcela da população, as quais não possuem vínculos trabalhistas e estão à margem da sociedade capitalista, ou seja, não estão na égide da produção do capital.

Outrossim, esta condição submete-se às prerrogativas de desigualdades sociais, que conectam aos resultados regressivos da acumulação capitalista, em que:

[...] a desigualdade social, de caráter substantivo, que engendra necessidades sociais fundamentais por meio de uma dinâmica própria da lei geral da acumulação capitalista, assim detectada e formulada por Marx: quanto maior a acumulação de riqueza, por meio da crescente produtividade do trabalho, maiores serão a exploração e a manipulação da força de trabalho como mercadoria especial e, concomitantemente, maiores serão os índices de pobreza e de acumulação de miséria, desemprego e expansão de um exército de reserva de trabalhadores ativos, ou de uma superpopulação relativa, tornada disponível para a constante usurpação privada da mais valia decorrente da exploração do trabalho socialmente produzido. (PEREIRA, 2013, p. 43).

Na análise de Pereira (2013) os aspectos fundantes da desigualdade social fundamentam-se na lei geral de acumulação capitalista, sendo prevalecidos na desigualdade de renda e no aumento da miséria, sobretudo, é visível a (des) proteção social por não conseguir dirimir esta situação, por sua vez, a proteção social é interventiva apenas para os interesses do capital.

Por meio disto, neste período foi intensificado o debate para a manutenção do Programa Bolsa Família e suas condicionalidades, cuja finalidade foi de minimizar os impactos do aumento da pobreza no período da pandemia.

Para tanto, reforçou-se o discurso da manutenção do PBF apesar das ameaças constantes do governo federal, quanto a sua continuidade, visto que o referido programa foi criado durante o primeiro Governo Lula da Silva, sob a ótica do social-liberalismo enquanto que, a política socioeconômica adotada no Governo Jair

Bolsonaro dissemina a ideologia do livre mercado e a redução do estado interventor, a partir de políticas públicas.

Esta realidade revela o desgaste do Estado em não conseguir suprir as prioridades sanitárias e as de caráter social, sobretudo, prevalece a deterioração da grande parte do que foi constituído pela CF de 1988, especificamente na área da Política de Assistência Social por não absorver seus parâmetros e diretrizes no enfrentamento ao desmonte dos direitos sociais.

#### 4.2. O PBF na educação em tempos da COVID-19: as condicionalidades como instrumento que equaciona o atendimento aos requisitos do programa

As concepções apresentadas a respeito da pandemia da COVID-19 demonstram a degradação das políticas sociais e públicas que, conseqüentemente, revelam disparidades no cerne das conquistas sociais e políticas – mesmo que mínimas – mas importantes na valorização dos direitos sociais e de cidadania. Por meio disto, é possível observar que as transformações societárias instauradas neste período, provocaram mudanças irreversíveis na consolidação dos direitos, sendo rebatidas negativamente nas políticas essenciais da vida humana e social.

Nesse sentido, as transições sociais, econômicas e culturais tornaram-se uma espécie regressiva no desenvolvimento socioeconômico, tal qual a proposta para a saída das crises concerne em investir em políticas compensatórias, como uma espécie de “consolo” para o enfrentamento da pobreza em sua completude.

Para tanto, a relação das políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento do país, celebra a incompatibilidade enfrentada com a desregulamentação causada pela COVID-19, afetando principalmente as políticas educacionais da rede de ensino público. Assim, revela-se os desafios da educação com a vivência da COVID-19 em todo o território brasileiro, resultando na falta de investimentos e no desinteresse público em consolidar melhorias na base educacional.

Desta feita, a discussão a respeito da educação brasileira considera-se sobre as categorias que implicam no desenvolvimento humano, no aspecto revolucionário e humanitário, que a partir das análises de Paulo Freire configura-se da seguinte forma:

A definição de educação específica de Freire é: educação é o processo constante de criação do conhecimento e de busca da transformação-reinvenção da realidade pela ação-reflexão humana. Segundo Freire, há duas espécies gerais de educação: a educação dominadora e a educação libertadora. A dominadora apenas descreveria a realidade e transferiria conhecimento; a libertadora seria ato de criação do conhecimento e método de ação-reflexão para a transformação da realidade. (COSTA, 2015, p. 72).

Paralelo a isto, a educação se insere nos parâmetros da LDB, como:

[...] processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. (BRASIL, 1996).

Vale ressaltar que a educação está elencada nas diretrizes elaboradas no Plano Nacional de Educação (PNE), aprovada pela Lei Federal nº 13.005 de 25 de junho de 2014, em cumprimento ao Art. 214 da Constituição Federal (CF) de 1988. O plano tem vigência de 10 anos e possui metas que são monitoradas, de forma contínua, por avaliações realizadas por alguns órgãos públicos, a exemplo do Ministério da Educação (MEC).

No entanto, ao mesmo tempo que avançamos na esfera educacional através do PNE, as metas do Plano ainda apresentam críticas e desafios na sua implementação, a qual o debate acerca da implantação do PNE vem se debruçando por décadas<sup>43</sup>, como enfatizam Sabia e Alaniz (2015, p. 38-39 *apud* Hermida, 2006, p. 243-244):

[...] As iniciativas educacionais apresentavam uma natureza neoliberal – que se localiza nas fontes e nas finalidades que inspiraram a proposta – constituídas de teorias externas que procuravam contribuir para a construção de um projeto histórico defensor de interesses das agências financiadoras articuladas ao capital internacional.

Tal fato, corresponde que as metas são influenciadas pelos fatores conjunturais, principalmente pelo ideário neoliberal, que contém uma relação estreita com o capital internacional. Por sua vez, as propostas do Plano não atingiram todo o sistema de ensino, mas, apenas o ensino fundamental. Isto delimita bastante a

---

<sup>43</sup> É sabido que esta discussão vem desde à década de 1930, como corresponde o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, lançado em 1932”.

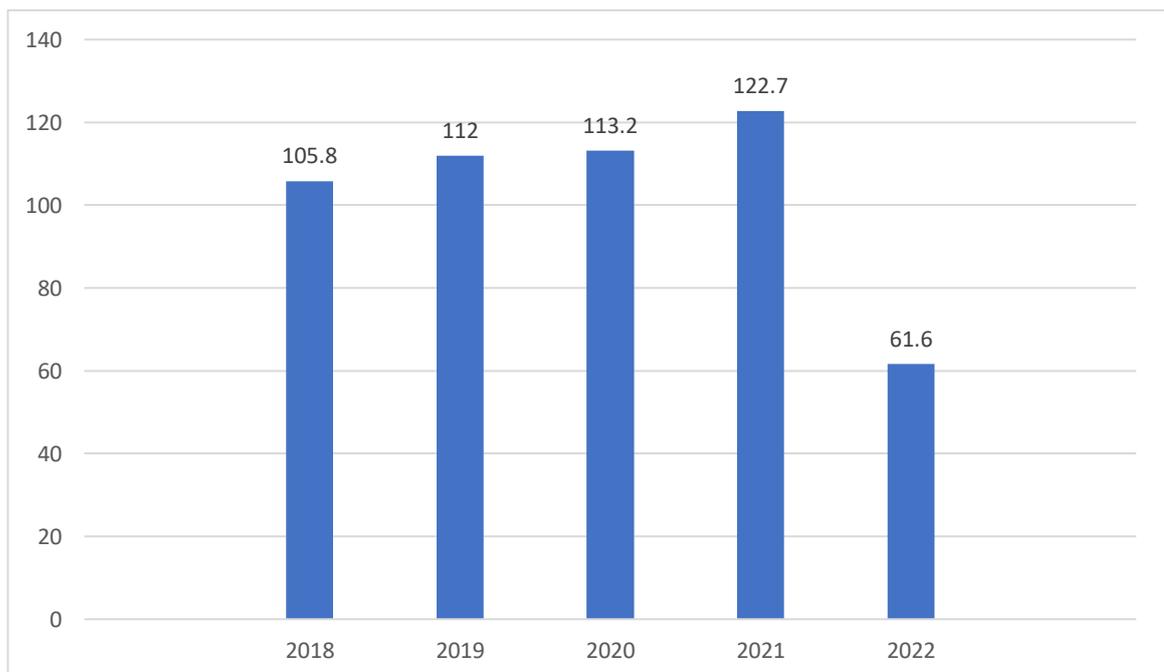
educação e revela grandes perdas na esfera educacional brasileira, que compreende tão-somente um espaço.

Conforme aponta as análises de Sabia e Alaniz (2015 *apud* Saviani, 1998):

[...] a elaboração do referido plano foi coordenado pelo MEC e se distinguiu dos planos anteriores por não se referir a educação como um todo, mas apenas à educação fundamental, e também porque buscou não se reduzir a normas de distribuição de recursos. O autor menciona que o plano apresentou um diagnóstico da situação do ensino fundamental e delineou perspectivas, identificou obstáculos a enfrentar e formulou estratégias para a universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo, além de indicar as medidas e instrumentos para a implementação.

As propostas mencionadas no Plano são fundamentais para a construção das protoformas da educação, sendo importante para a efetivação desta política uma base orçamentária capaz de promover mudanças na esfera pedagógica e no aprendizado de todos os alunos, tendo em vista que o orçamento utilizado pelo MEC prevê o repasse de mais de bilhões de reais anualmente, para “promover” o desenvolvimento da educação em sua totalidade.

Gráfico 03 – Orçamento utilizado na educação (2018 a junho de 2022)



Fonte: SIGA Brasil do Senado Federal (2018-2022). Elaboração própria.

Como demonstra no gráfico acima, é visível que em 2021 teve a maior parte executada do orçamento com 122,7 bilhões de reais, portanto, considera-se

imparciais as estratégias utilizadas pelo governo federal por investir minimamente na educação, principalmente, no período da pandemia da COVID-19.

Para além disso, é possível observar que em 2020 – ano da imersão da COVID-19 as despesas foram maiores do que nos anos anteriores, no entanto, a configuração da educação foi submetida a modificações, a exemplo do fechamento de todas as unidades escolares do país – públicas e privadas. Em consonância a isto, o orçamento apresentou-se de forma crescente no ano subsequente pelo fato da flexibilização à COVID-19, sucedendo no retorno paulatino das aulas híbridas.

Vale ressaltar que, o orçamento previsto para a educação ao contemplar a realidade aplicada nas escolas públicas, delineado com a modalidade remota, consiste em conter investimentos de cunho tecnológico, reforçando a relevância da tecnologia como meio fortalecedor do isolamento social no período alarmante da pandemia da COVID-19.

Desse modo, professores e alunos matriculados em cursos antes presenciais, migraram para atividades educacionais em rede. Conectados, profissionais da educação produzem e distribuem conteúdos, acompanham, orientam, avaliam e estimulam seus alunos. Muitos estão repensando e recriando metodologias ativas mais sedutoras e desenvolvendo ambientes digitais mais amigáveis e com interações crescentes. (COUTO; COUTO; CRUZ, 2020, p. 209).

As mudanças apresentadas neste contexto revelam uma perspectiva diferenciada a respeito da educação, estabelecendo mudanças na metodologia do aprendizado e no repasse de conteúdo para os discentes. De modo igual, os ambientes digitais ganharam notoriedade recriando novos formatos educacionais.

Contudo, a realidade se tornou diferente em diversos paradigmas, principalmente no panorama da escola pública. Constatou-se evidente a desigualdade na educação brasileira, pelo fato da escassez no acesso aos ambientes tecnológicos para o acompanhamento das aulas remotas, tal qual, os governos investiram de forma irrisória na compra de tablets, aparelhos celulares e internet de qualidade para os alunos, resultando no ensino insuficiente e com pouca referência metodológica.

Conforme sinalizam Couto; Couto e Cruz (2020, p. 210):

As desigualdades sociais também são acompanhadas de exclusão digital. O acesso à Internet continua desigual no País. No Brasil, praticamente metade da população não tem acesso à Internet ou tem acesso limitado e instável. As desigualdades no acesso e uso da Internet em muitas áreas urbanas

periféricas e zonas rurais reforçam as diferenças marcadas por vulnerabilidades sociais.

Tal fato, corresponde à insuficiência na aquisição dos meios de comunicação digital. O IBGE<sup>44</sup> já havia registrado que em 2019, 4,3 milhões de estudantes não tinham acesso à internet de qualidade, sendo grande parte alunos da rede pública de ensino. Igualmente, o cenário das aulas remotas desde o fechamento das escolas demonstrou o quantitativo de alunos matriculados desde 2020, especificamente no Ensino Fundamental I e II, e as formas de participação nas atividades remotas.

Segundo Neri e Osório (2020, p. 7):

[...] Nossas estimativas mostram que em Agosto de 2020 o país tinha quase 30 milhões de estudantes entre 6 a 15 anos, o que representa uma taxa de matrícula de 97% para essa faixa etária. Desses 81,75% receberam alguma atividade escolar no período, realizando ao menos parte dessas tarefas, enquanto 13,5% (ou em torno de 4 milhões) não receberam qualquer atividade para ensino remoto no período (outros 550 mil não receberam atividades porque ainda estavam de férias e apenas 848 mil receberam atividades mas não as fizeram, o que corresponde a 1,86% e 2,88%, respectivamente). [...] Já os adolescentes de 16 e 17 anos somavam aproximadamente 6,32 milhões de estudantes com uma taxa de matrícula de 89,6%. Desses, 76,3% receberam alguma atividade escolar no período, realizando ao menos parte dessas tarefas, enquanto 17,6% não receberam tarefas no período (além de 2% que não receberam atividades por estar de férias e 4% que receberam tarefas, mas não as fizeram). Já vemos, portanto, que a maior parte do público-alvo da pesquisa não realizou tarefas escolares mais por problemas de oferta (não receberam tarefas da escola) do que por questões de demanda (receberam, mas não as fizeram). (NERI; OSORIO, 2020, p. 7).

Com base nestes dados, percebe-se a disparidade no desempenho dos alunos, tendo em vista a baixa oferta de tarefas para os estudantes. Outrossim, a adaptação das escolas públicas para o momento de isolamento social, corroborou no esgotamento e na limitação educacional. Em meio a este cenário, a atividade impressa foi uma importante ferramenta para a continuidade das aulas.

Da mesma forma, o monitoramento das atividades online e dos materiais impressos, eram realizados pelos professores como a principal didática, sendo utilizada em praticamente todos os estados da federação.

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2021/04/segundo-ibge-43-milhoes-de-estudantes-brasileiros-entraram-na-pandemia-sem-acesso-a-internet.shtml>. Acesso em 13 de maio de 2022.

De acordo com os estudos de Neri e Osório (2020), a educação no cenário da pandemia não obteve o investimento necessário à assistência estudantil, tampouco aos professores que foram igualmente penalizados.

Portanto,

[...] pouco ainda se publica sobre os impactos da pandemia sobre a educação. O fato de que o Ministério da Educação (MEC) gastou substantivamente menos que outros ministérios estratégicos (como Cidadania, Saúde e Economia) já revela que a educação não foi vista como uma área prioritária nesse momento, mesmo com a criação do Comitê Operativo de Emergência e de medidas de apoio financeiro via MEC. (NERI; OSÓRIO, 2020, p. 17).

Desta maneira, foi lançado pelo MEC o relatório de atividades de ações em resposta à pandemia de COVID-19, do período de março/2020 a março/2021 com propostas de intervenção nas diversas áreas de ensino: básico, superior e técnico. Ao enfatizar o Painel de Monitoramento da Educação Básica no Contexto da Pandemia do MEC<sup>45</sup>, promovido pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), como resposta às novas condições de ensino, evidencia-se que a média de dias de suspensão das atividades presenciais nas escolas públicas foram de 287,47 dias e, nas escolas privadas de 247,73 dias, o que se leva a sinalizar que em março de 2020 já houve o afastamento das atividades presenciais escolares, consistindo na nova forma de ensino, o ensino remoto.

A partir disto, para obter o retorno das aulas presenciais foi necessário o estudo minucioso de diversos especialistas sobre a vacinação contra a COVID-19, que iniciou em meados de 2021 em todos os estados brasileiros, a qual a vacina foi uma importante aliada no retorno das aulas presenciais.

Outro importante passo neste contexto, foi o posicionamento dos Secretários Estaduais e Municipais de Educação, que possibilitou a concessão da alimentação escolar distribuída para os estudantes e familiares durante o percurso da pandemia. Tal procedimento, garantiu ao menos uma refeição diária aos estudantes em situação de vulnerabilidade.

Deste modo, o panorama da educação brasileira perpassou por um contexto adverso, com vistas no enfraquecimento da educação popular, sem oferecer uma

---

<sup>45</sup> Disponível em: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/questionario-dirigentes-estaduais/situacao.html>. Acesso em: 13 de maio de 2022.

base metodológica de qualidade que, por sua vez, até antes da pandemia da COVID-19 a educação já estava em crise estrutural.

Partindo deste pressuposto, observa-se que existe o entendimento falacioso sobre as diretrizes da educação ofertadas no âmbito do MEC, em que coloca em destaque as nuances do modo de produção capitalista frente à mercantilização ofertada na educação brasileira. Para tanto, é notório a imparcialidade na constituição de bases voltadas para a educação popular, sob a perspectiva Freireana e fundamentada na democratização do ensino.

Ao contribuir nesta análise, para Saviani (2020, p. 17) “[...] O nível de desenvolvimento atingido pela sociedade contemporânea coloca a exigência de um acervo mínimo de conhecimentos sistemáticos sem o que não se pode ser cidadão, isto é, não se pode participar ativamente da vida da sociedade.” Isto favorece veemente na produção de conhecimento da população em geral, tal qual o papel do MEC é de subsidiar meios para propiciar a ascensão individual e coletiva por meio das metas instituídas no PNE.

Contudo, ao tratar da educação brasileira em tempos de COVID-19 abre espaço para as críticas fomentadas ao MEC, por meio do corte do governo federal de R\$ 1,6 bilhão na educação. Tais fatos estão relatados no Relatório apresentado pela Câmara dos Deputados<sup>46</sup>, em 2022, pela Deputada Federal Tabata Amaral. Outros fatores apresentados neste relatório compreende a situação devastadora do MEC com relação à situação de calamidade deixada pela pandemia da COVID-19, em que não houve o apoio necessário para os estados e municípios, tanto na situação orçamentária, como na situação do acompanhamento dos alunos pela frequência escolar, bem como na saúde mental dos professores e alunos neste período caótico.

Ao apontar esses argumentos, a educação brasileira vem perdendo espaço para o negacionismo e de não fortalecer um projeto político pedagógico direcionado a evolução educacional às crianças e adolescentes, mas enfatiza a precariedade que o governo federal deixou na esfera da educação, especialmente, pelo MEC que não fomentou uma aprendizagem qualificada aos alunos em situação de pobreza.

Sendo assim, ao contribuir nas nuances da educação e fortalecê-la enquanto política pública enquadrada como direito basilar pela CF de 1988, torna-se necessária

---

<sup>46</sup> Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/894929-relatorio-aponta-inoperancia-do-mec-para-reverter-efeitos-da-pandemia-na-educacao/>. Acesso em: 13 de maio de 2022.

a estreita coparticipação com outras políticas e programas sociais, a exemplo do Bolsa Família que representa um instrumento de viabilização da cidadania por meio de suas condicionalidades, de forma particular, na educação. Com base nisto, é importante destacar que apesar da relevância da junção do PBF com a Política de Educação, leva-se em consideração que o programa tem a característica de ser focalizado, atendendo apenas a um perfil de pessoas que estão na linha da pobreza e extrema pobreza<sup>47</sup>. Nesta perspectiva, a renda focalizada e mínima não alcança a superação dos altos índices de pobreza que foram aguçados na pandemia, sendo que, o acesso à renda se tornou essencial para o enfrentamento destes fatores sociais e econômicos.

Assim, o PBF e as condicionalidades na educação, corroboraram na interface com a transferência de renda, cujo objetivo foi o de proporcionar condições de mínimos sociais e a permanência na escola. Contudo, por meio da conjuntura da pandemia da COVID-19, os dados quanto à frequência não foram devidamente informados aos órgãos competentes, o que possibilitou a desinformação sobre a assiduidade dos estudantes às aulas.

Sendo assim, torna-se notória a importância do acompanhamento escolar dos beneficiários do Bolsa Família, a fim de que os resultados em termos de aprendizado sejam ao menos satisfatórios, pois, o desafio é de melhorar a qualidade da educação por meio da grade curricular adequada, assiduidade e qualificação do professor face ao acompanhamento e avaliação contínuos de aprendizado. Entretanto, são questões essenciais para obter bons resultados educacionais, mas, obviamente, extrapolam o que pode ser feito no escopo do programa de transferência de renda.

Outrossim, reforça-se que a frequência à escola seja valorizada em compasso com as necessidades de crianças e adolescentes, sobretudo em situação de COVID-19, que requer um olhar detalhado da família e da escola. Assim, a gama de informações coletadas junto às famílias beneficiárias do PBF, pelo gestor educacional deverá fornecer uma visão multivariada das condições objetivas, com fins de intervenção direta sobre estudantes em situação de ausência escolar.

---

<sup>47</sup> É sabido que inserção do beneficiário é realizada por meio do cadastro no CadÚnico e visto, principalmente, as condições sociais, econômicas e a renda per capita, que a partir deste panorama, se torna insuficiente o alcance máximo de pessoas que sofreram consequências durante o período da pandemia.

Desta forma, o monitoramento de dados concedido pela SENARC aponta que as informações sobre a frequência escolar só foram tabuladas e publicizadas até a segunda vigência de 2019, em que no ano de 2020 em diante não foram consolidados tais elementos. A justificativa apresentada para a insuficiência na cobertura dos dados foi dada pelo motivo da pandemia da COVID-19, que demonstra veemente a falha da gestão do PBF na consolidação de dados quantitativos e qualitativos e na omissão do acompanhamento dos alunos no cenário das aulas remotas e híbridas.

A partir disso, a negação da transparência pública implica na inveracidade dos fatos consubstanciados do acompanhamento das condicionalidades da educação, que conforme as prerrogativas legais servem para serem analisados e elencados os indicadores de avaliação do PBF com a proposta de inovação e efetivação dos serviços ofertados aos alunos beneficiários em estado de pobreza e de vulnerabilidade social.

Contudo, não há base de sustentação para a consolidação do PBF se não houver a promoção de investimentos capacitadores para a colaboração da sua eficácia, a qual durante a pandemia não houve o monitoramento da situação que os alunos beneficiários se encontravam. Com isso, a resposta do MEC para esta problemática foi de ofertar reuniões virtuais com os Secretários Estaduais e Municipais da gestão do Bolsa Família, apresentada da seguinte forma:

Foram realizados encontros com 20 estados e seus municípios, com um total de 2.050 participantes para discutir como os municípios poderiam contribuir, a partir da expertise construída ao longo do tempo com o acompanhamento da frequência escolar, para as ações emergenciais junto às famílias mais vulneráveis e promover discussões sobre as estratégias de retorno ao acompanhamento da frequência escolar em decorrência do possível retorno às aulas presenciais. (BRASIL, 2020).

Para tanto, é sabido que este formato se torna insuficiente para o acompanhamento necessário aos alunos beneficiários do programa, considerando-se um aspecto superficial e impróprio para o quadro preocupante da falta de recursos para o acesso e permanência nas aulas remotas. Deve-se pontuar que os encontros virtuais promovidos pelo MEC tiveram um público mínimo, bem como as estratégias para a conjuntura emergencial apresentada às famílias e alunos beneficiários, foram escassos.

Necessita destacar que diante do estudo ofertado nos encontros virtuais, precisaria da construção de diretrizes e metas para promover mudanças no

acompanhamento da frequência escolar e conceder a relação com a transferência de renda – importante para o momento vivenciado. No entanto, as ferramentas que foram propostas para a dimensão desta problemática não conseguiram obter êxito em sua totalidade e sim construir saídas mínimas.

Deste modo, ao se atentar acerca dos aspectos relevantes do Bolsa Família e das condicionalidades na educação, observa-se, no geral, a estagnação dos gestores públicos em possibilitar melhorias no monitoramento da frequência escolar e na potencialização da transferência de renda aos alunos beneficiários, como forma de auxílio no acesso e permanência das aulas remotas.

Destarte, a realidade concreta é que os alunos matriculados em 2020 não conseguiam acessar as plataformas pedagógicas digitais e cumprir os requisitos do ensino à distância, por esta razão, não detinham condições para atingir em sua completude a frequência escolar. Por sua vez, não há dados consolidados de frequência escolar no Sistema Presença do MEC (2022), desde o início da pandemia, causando a inoperância do governo federal em traçar estratégias para o monitoramento da referida frequência no modo remoto e nas atividades impressas.

Ainda sob esta análise, com a divergência do acompanhamento da frequência escolar, a qual teve diversas críticas nas avaliações de especialistas sobre o PBF, há um importante indicador tanto da frequência dos alunos beneficiários como no parâmetro da educação brasileira no ensino remoto: os efeitos positivos e imediatos do Bolsa Família ocorrem fundamentalmente em relação à aspectos ligados à renda das famílias beneficiárias e na suspensão das sanções previstas pelo programa; no tocante aos efeitos negativos sobre a frequência escolar, têm sido documentado por alguns especialistas, a fragilidade do monitoramento e inconsistência dos dados, bem como a desarticulação entre o Ministério da Educação, o Ministério da Saúde e as Coordenações Estaduais e Municipais do Bolsa Família.

A segunda análise, corresponde à modalidade de ensino remoto (síncrono e assíncrono), visto que foi necessária para o momento vivenciado no auge da pandemia, mas que não correspondeu às expectativas esperadas no contexto geral escolar, pois nem todos os estudantes dispunham das condições objetivas e subjetivas para o desempenho da aprendizagem, conforme o que delibera a LDB (1996). Através disto, é sabido o esforço por parte da categoria docente em repassar o conteúdo, bem como interagir com a família e o alunado.

Desta feita, o ensino remoto tornou-se o centro de discussões contínuas por se tratar, no âmbito brasileiro, de uma modalidade pouco executada no sistema das escolas públicas, além da pouca familiaridade dos professores com os recursos tecnológicos e ausência de espaço físico adequado para as realizações das aulas. Ademais, acirrou as contradições do ensino público que não ofertou condições adequadas para o enfrentamento da desigualdade social.

A terceira análise condiciona sobre as modificações sofridas no âmbito do PBF, na esfera orçamentária e em suas diretrizes, em que no período da pandemia da COVID-19 houve a criação de um outro programa de renda, o Auxílio Emergencial, proposto pelos partidos de oposição e aprovado pelo Senado Federal em 2020. Abrindo um parêntese a esta discussão, é importante lembrar que o Auxílio Emergencial foi repassado por um valor inferior ao aprovado, uma vez que, o Ministério da Economia sugeriu ao Presidente da República, Jair Bolsonaro, a redução do valor proposto através de projeto de lei.

Concomitante, o Auxílio Emergencial retirou as prerrogativas importantes do Bolsa Família, especificamente sobre as condicionalidades na educação, na assistência social e na saúde, o que gerou conflito de interesses entre ambos.

Diante da ampliação do público-alvo do Auxílio Emergencial na perspectiva de incluir os trabalhadores informais, desempregados, Microempreendedor Individual (MEI), entre outros, o repasse da renda de R\$ 600,00 (seiscentos reais) era apenas por tempo determinado de três meses. Para as famílias beneficiárias do PBF, especificamente as matriarcas, a transferência de renda ficou no valor de R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), podendo chegar a R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais) durante o período de duração do Auxílio, conforme as normativas da Lei Federal Nº 13.982/2020.

Com o estado de calamidade pública, o Auxílio deveria ser implantado e implementado de forma contínua, ultrapassando o período alarmante da pandemia da COVID-19, sob a justificativa da continuidade dos impactos deixados neste período, a exemplo do desemprego e do aumento da fome no país, a qual revela-se pela ONU, em 2022, de acordo com o Mapa da Fome Mundial<sup>48</sup>, ultrapassando a média global com 4,1%.

---

<sup>48</sup> <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2022/07/06/brasil-volta-ao-mapa-da-fome-das-nacoes-unidas.ghtml>.

## Segundo Campello e Brandão (2021):

Em 31 de dezembro de 2020, o governo “decretou” o fim da pandemia e extinguiu, para perplexidade da Nação, o Auxílio Emergencial. O ambiente de incerteza é a marca deste início de ano. O fim do Auxílio Emergencial deixou mais de trinta milhões de famílias em completa vulnerabilidade de renda e em insegurança alimentar. Estimativas iniciais apontam que a pobreza e extrema pobreza alcançarão no mínimo quarenta milhões de brasileiros inscritos no Cadastro Único, além de milhões de famílias que recebiam o Auxílio mas não estavam naquele Cadastro. Este quadro de vulnerabilidade e insegurança alimentar foi acirrado pelo aumento dos preços de alimentos, que acumulou 14,09% no ano (com a maior variação desde 2002) , como consequência da omissão do governo Bolsonaro em tomar medidas para proteger o mercado interno frente às mudanças no mercado internacional de alimentos resultantes da Covid-19. O aumento dos preços de arroz e feijão, por exemplo, poderia ter sido evitado se o governo não tivesse destruído a política de estoques reguladores e o PAA.

Vale destacar que, a importância da transferência de renda, de forma contínua, deveria fortalecer políticas sociais públicas, a fim de atender aqueles que estão em condições de vulnerabilidade social; por conseguinte, a ineficiência do Estado e do desfavorecimento específico da Política de Assistência Social, reflete o que afirmam Campello e Brandão (2021):

[...] Com isso, as bases do Sistema Único da Assistência Social, como parte estratégica da seguridade social, estão irremediavelmente comprometidas. O SUAS é a porta de entrada da população vulnerável, em especial a mais pobre, no sistema de proteção, para acesso a direitos e ao Estado. O SUAS organiza a rede de proteção de renda e de acesso a serviços socioassistenciais, garantindo ainda a inclusão em um conjunto mais amplo de proteções e de referenciamento em serviços como saúde e educação. A redução nos serviços, que já passa de 67%, está levando à demissão em massa de assistentes sociais e outros servidores do SUAS e fechamento ou diminuição do horário de atendimento de centenas de CRAS e CREAS. Retrocedemos assim, rapidamente, para a crescente desresponsabilização do governo federal com o co-financiamento do sistema, além da volta do assistencialismo, de políticas pontuais e paralelas ao SUAS e do “primeiro damismo”.

Outrossim, o governo federal não teve o cuidado e não deu a devida importância para as políticas, sobretudo desvalorizando as premissas da Seguridade Social constituídas pela CF de 1988, bem como o PBF sofreu sanções em sua completude, inclusive no governo Bolsonaro, foi extinto, dando ênfase ao novo programa de transferência de renda – o Auxílio Brasil.

Contudo, não há como empregar o fortalecimento social nestas condições impróprias de perdas irreversíveis tanto na educação como na assistência social, em

que é necessário repensar uma agenda governamental pautada nos preceitos democráticos, bem como na oferta de políticas públicas com eficácia e coerência.

Por fim, sem o monitoramento adequado à frequência escolar em tempos de COVID-19, com a falta de um planejamento estratégico de curto, médio e longo prazos para o enfrentamento à infrequência escolar, favoreceu uma lacuna maior no ensino público, considerando-se que a educação é mais ampla do que o ensino e não é equivalente apenas às atividades didáticas. Educação prepara a vida em sociedade; promove saberes socialmente referenciados, ou seja, saberes que vão ao encontro das demandas, valores e necessidades da população. É uma prática social, portanto requer interação entre os sujeitos e destes com a sociedade. Nesse aspecto, as condicionalidades do PBF na educação ressaltam a sua dimensão econômica, mas, especialmente, a disputa por projetos de sociedade pela via da ampliação de conhecimentos e construção de formas de sociabilidade, da vivência coletiva e da sua cultura. (CFESS, 2012).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente Dissertação trouxe elementos de uma análise crítica do Programa de Transferência de Renda – Programa Bolsa Família e suas condicionalidades nas políticas de saúde, assistência social e educação. Outrossim, para investigar o objeto de estudo, foi necessário compreender os desdobramentos das condicionalidades da educação, desde o surgimento do programa ao período da pandemia da COVID-19.

Para dar concretude a essa análise, o presente estudo iniciou com o debate das primeiras protoformas de transferência de renda a partir da conjuntura do liberalismo clássico, do neoliberalismo, passando pelo social-liberalismo, à luz do reordenamento conservador acerca do retorno ao modelo econômico e social com base no neoliberalismo, no âmago da atual sociedade brasileira, conforme as nuances do Modo de Produção Capitalista.

Vale recapitular que, com a implementação do modelo econômico neoliberal no cenário brasileiro, na década de 1990, especialmente, através dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, entrou em cena a privatização, a descentralização e, no bojo das políticas sociais, a focalização e seletividade nos mais pobres. Esse modelo acarretou em um redirecionamento às diretrizes das políticas sociais universais, bem como propôs a reconfiguração do papel do Estado, no sentido de sua redução orçamentária, sobretudo para os programas de transferência monetária.

Outrossim, o cenário começa a ser redesenhado com a chegada dos Governos do PT à Presidência da República, que se pautou em um modelo que combinou crescimento econômico com desenvolvimento social, embora sob a dominância do capital financeiro. Assim, na década de 2000, no âmago da temporalidade histórica do capital, o Brasil constrói como forma de enfrentamento às contradições acirradas no mundo do trabalho e os traços salientes da “nova precariedade salarial”, no período da governança petista (2003-2016), estratégias no campo social, embasadas em programas de transferência de renda – essencialmente o Programa Bolsa Família.

O PBF, em sua trajetória, instituiu critérios de inclusão das famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, sendo as condicionalidades uma espécie de compromisso que deveria ser cumprido pelos seus beneficiários, como contrapartida à manutenção e permanência no mesmo.

De acordo com Craveiro e Ximenes (2013, p. 115):

O principal objetivo da condicionalidade na educação é estimular o processo de inclusão, permanência e progressão escolar de crianças de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A condicionalidade de educação representa, portanto, um farol de alerta, um ponto de monitoramento para a gestão pública, para se equalizar em uma linha positiva as trajetórias escolares de todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição socioeconômica.

Assim, embora o programa por si só não erradique a pobreza, o intuito é que propicie condições de autonomia, através da educação, que conforme a Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, salienta que:

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

Conforme Pires (2013), a incorporação da Teoria do Capital Humano nos programas de transferência de renda condicionadas, compreende que o Estado deve ser o agente financiador do investimento em educação, sobretudo para crianças e jovens de famílias pobres. O retorno deste investimento será dado pelo incremento da renda dessas pessoas quando estas estiverem aptas para venderem sua força de trabalho mais valorizada. Pode-se afirmar que este tipo de entendimento restringe a educação como um investimento o qual será valorizado ou não a depender das forças do mercado das sociedades capitalistas. Assim, deixa de ser fundamental nos processos educativos a formação da pessoa, num sentido mais amplo, para se valorizar a transmissão de um conjunto de habilidades e destrezas.

É a partir desta vertente que se observam críticas relacionadas aos Programas de Transferência de Renda e, conseqüentemente, ao PBF. Fonseca (2009) reproduz um trecho extraído de um texto de Alain Bihr (1998) que, em boa medida, sintetiza essas objeções: Os economistas, os gestores, os políticos - assim como o cidadão comum que adotam esta locução [Capital Humano] - manifestam, de fato, toda a falta de humanidade de uma concepção de mundo na qual todos devem medir sua existência pelo critério de que o único valor que vale e pelo qual é necessário se submeter: o valor do mercado. O que entendem por "capital humano"? Simplesmente, a força de trabalho dos assalariados: o conjunto das faculdades físicas, morais, intelectuais, estéticas, relacionais, que os trabalhadores podem vender no mercado de trabalho. Aqueles que designam a força de trabalho como "capital humano",

pretendem convencer a si mesmos e aos trabalhadores que cada um deles teria também, com sua força de trabalho, um "capital", ou seja, um conjunto de recursos que lhes cabem valorizar ao máximo, cuidando de conservar e inclusive aumentar seu valor por meio de sua educação inicial e continuada, sua experiência profissional, suas relações pessoais etc.

Em todas as dimensões de sua existência cada um deveria considerar-se e comportar-se como um centro potencial de acumulação de riqueza monetária, exemplo da empresa capitalista. Todos devem se comportar como um capitalista cujo capital não seria outra coisa a não ser a sua própria pessoa. Todos capitalistas, todos empresários de si mesmos. (BIHR, 1998 *apud* FONSECA, 2009). O Estado tem um papel fundamental no sentido de legitimar um sistema de gostos e preferências, específico, de um determinado grupo para o conjunto da sociedade.

Assim, a fim de compreender e analisar as condicionalidades na educação, do surgimento aos tempos da COVID-19, fez-se necessário um levantamento bibliográfico e documental sobre o tema objeto da pesquisa. Sendo assim, ao se tratar da frequência escolar na conjuntura marcada pela pandemia da COVID-19, revelou-se que o monitoramento da frequência escolar ocorreu de forma incipiente, em virtude da ausência de estratégias no âmbito federativo, notoriamente pelo absentismo da condução deste indicador pelo Ministério da Educação. Destarte, durante o período da pandemia da COVID-19, embasado pela crise sanitária e epidemiológica, que repercutiu no ensino presencial, foram perceptíveis as fragilidades perante o acompanhamento dos estudantes beneficiários do programa.

Vale ressaltar que a educação brasileira, na conjuntura da pandemia, necessitou de adequações em seu modelo de ensino ao direcionar-se ao sistema remoto que, por sua vez, não foi suficiente para oferecer um ensino que promovesse um aprendizado com cobertura escolar igualitária entre os segmentos sociais. A partir disso, a discussão em torno das condicionalidades na educação tornou-se cada vez mais urgente diante das adversidades postas.

Desta feita, as mudanças esperadas em termos organizacionais no enfrentamento à COVID-19 no espaço educacional, não foram suficientes para a cobertura da frequência escolar em grande parte dos municípios brasileiros, conforme demonstra o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) no período referenciado. O descompasso na construção de estratégias eficientes e eficazes no âmbito da

educação pública, culminou com a ausência de parte significativa dos estudantes, resultando em baixo aproveitamento e abandono da escola. Esse dano fornece à medida do desafio a ser enfrentado, pois há um longo caminho a percorrer para que o sistema educacional brasileiro se torne um mecanismo eficaz de inserção social e redução das desigualdades.

Ademais, a necessidade de ação integrada de diversos serviços ao PBF, em relação à população pobre e beneficiária, sugeriu ações conjuntas de política social em tempos da COVID-19, as quais não foram visivelmente identificadas, o que foi documentado por expressiva parcela de especialistas. Destarte, tendo em vista que o principal critério das condicionalidades escolar é a frequência, entende-se que sem o monitoramento da Gestão do PBF não foi possível quantificar os indicadores da frequência e/ou evasão escolar, na modalidade de ensino remoto, como apontado pelo SENARC (2022).

No contexto acima mencionado, a escola ao invés de corrigir as distorções produzidas, legitimou o sistema dominante, tratando a todos como iguais, desconsiderando os limites e/ou possibilidades dos estudantes pobres no acesso ao conhecimento reproduzido, ao passo em que, possibilitou àqueles que demonstraram vantagem competitiva melhor desempenho, isto porque as crianças e adolescentes do PBF são comparadas no sistema escolar, como um todo, a partir da escala de valores hegemônicos.

Desta feita, em tempos da COVID-19, as aulas remotas não foram em grande parte, acessíveis a todos os estudantes; pois, os que compuseram o universo de excluídos à instrumentos técnicos como computadores mais avançados, redes de internet com alta velocidade, quantidade de celulares suficientes a todos os estudantes da mesma família e o domínio das plataformas digitais, não se deram de igual modo, gerando um descompasso entre os economicamente favoráveis e os economicamente pobres e extremamente pobres. Longe de representar um instrumento amplo de ascensão social para os mais pobres, a escola reforçou, na particularidade da pandemia, estruturas sociais responsáveis pela manutenção da desigualdade social.

Os beneficiários do PBF que conseguiram permanecer na escola, são exceções que comprovam a regra: O sucesso excepcional de alguns indivíduos que escapam ao destino coletivo, dá uma aparência de legitimidade à seleção escolar, e

dá crédito ao mito da escola libertadora junto àqueles próprios indivíduos que ela eliminou, fazendo crer que o sucesso é uma simples questão de trabalho e de dons. Como sugere Célia Kerstenetzky, “a efetividade das condicionalidades é, por sua vez, condicional à disponibilidade e à qualidade dos serviços privados. Uma rápida avaliação dos serviços básicos de educação e saúde no Brasil evidencia, contudo, quão crítica é sua provisão”. (KERSTENETZKY, 2009, p. 68).

Por fim, a pobreza e a desigualdade social neste contexto, expressaram demandas que foram aguçadas ao longo da pandemia e, dentre as consequências, tivemos a ampliação de um contingente populacional cada vez mais desprotegido, que se encontrou e encontra fora dos vínculos do sistema formal de ensino, de emprego e (re)inseridos no mapa da fome. Todavia, mesmo o PBF tendo sido um instrumento de acesso à renda e ao crédito, a fim de apresentar “resolutividade” às expressões da questão social no combate à pobreza em níveis aceitáveis, especialmente ao longo da COVID-19, seu maior crédito foi manter o endividamento das famílias e a circulação do capital, com fins de incrementar o mercado e evitar danos financeiros mais astronômicos.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Trabalho e neodesenvolvimentismo**: choque do capitalismo e nova degradação do trabalho no Brasil. Projeto editorial práxis, 2014.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 16 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

BARBOSA, Ana Luíza Neves de Holanda; COSTA, Joana Simões; HECKSHER, Marcos. **Mercado de trabalho e pandemia da COVID-19**: ampliação de desigualdades já existentes? IPEA, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10186/1/bmt\\_69\\_mercdetrabalho.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10186/1/bmt_69_mercdetrabalho.pdf). Acesso em: 13 de março de 2022.

BEHRING; Elaine Rossetti; SANTOS, Silvana Mara de Moraes dos. Questão Social e direitos. *In*: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. 9º ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4º reimpr. da 6º. ed. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOITO JR, Armando. **Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil**. Revista Crítica Marxista, nº 03, São Paulo, Editora: Brasiliense, 1996.

BONAVIDES, Paulo. **Do estado liberal ao estado social**. 8. ed. São Paulo, Malheiros, 2007.

BONIN, Robson. STF manda governo Bolsonaro suspender cortes do Bolsa Família no Nordeste. **Revista Veja**. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/stf-manda-governo-bolsonaro-suspender-cortes-do-bolsa-familia-no-nordeste/>. Acesso em: 13 de maio de 2022.

BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING, Elaine Rossetti. **Assistência Social na pandemia da COVID-19**: proteção para quem? Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.

BRASIL. **Acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação em 2020**. Brasília: DF, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/outros/bolsa-familia/informe-gestores/informe-gestores/acompanhamento-das-condicionalidades-de-saude-e-educacao-em-2020>. Acesso em: 22 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. **FGV**: mais pobres sofrem maior impacto na pandemia. Agência Brasil: Rio de Janeiro. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos->

[humanos/noticia/2021-09/fgv-mais-pobres-sofrem-maior-impacto-na-pandemia](#). Acesso em: 13 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. **Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Brasília, DF: MC, 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidadania. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único: acompanhamento e análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais**. Ano 5. Nº 66. Brasília: MC, 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial: doença pelo coronavírus COVID-19**. 2020. Disponível em: [boletim\\_epidemiologico\\_covid\\_40-1.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico Especial: doença pelo coronavírus COVID-19**. 2021. Disponível em: [boletim\\_epidemiologico\\_covid\\_52\\_final2.pdf \(www.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de março de 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS Nº 321, de 29 de setembro de 2008**. Brasília, DF: MDS, 2008. Disponível em: [Portaria-MDS-n321-2008.pdf \(mppr.mp.br\)](#). Acesso em: 02 de fevereiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Portaria GM/MDS Nº 321, DE 29 DE SETEMBRO DE 2008**. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas ordinárias anual relatório de gestão**. Brasília, 2015. Disponível em: [RelatorioGestao2014.pdf \(mds.gov.br\)](#). Acesso em: 16 de janeiro de 2022.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 80, de 1991, institui o Programa De Garantia De Renda Mínima-Pgrm e dá outras providencias**. Brasília, DF: 1991.

BUENO, Paulo Henrique de Carvalho. O conceito de território e políticas públicas: algumas reflexões. *In*: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 4., 2009, São Luís. **Anais**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009.

CAMPELLO, Tereza; BRANDÃO, Sandra. **Políticas sociais sob Bolsonaro: rumo à década de 1990**. Observatório observa BR, 2021. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/observabr/2021/01/13/politicas-sociais-sob-bolsonaro-rumo-a-decada-de-1990/>. Acesso em: 31 de maio de 2022.

- CARNELOSSI, Bruna. **A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no âmbito da assistência social**: uma análise crítica da sua dimensão político-ideológica. 2013. 172f. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2013.
- CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 3º ed. Campinas, SP: Papyrus, 1990.
- CARVALHO, Alice Teles de; ALMEIDA, Erika Rodrigues de; JAIME, Patrícia Constante. **Condicionalidades em saúde do programa Bolsa Família – Brasil**: uma análise a partir de profissionais da saúde. *Revista Saúde Soc.* São Paulo, v.23, n.4, p.1370-1382, 2014.
- CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo**: uma ideologia neoliberal para a “questão social” no século XXI. 2011. 380f. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.
- CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e sociedade**. São Paulo, n. 112, out/dez, p. 613-636, 2012.
- CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob novas perspectivas. In: CONFERÊNCIA DE ABERTURA DA ANPED. **Anais**. Poços de Caldas, 2003.
- CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo, Xamã Editora, 1996.
- CIRENO, Flávio; SILVA, Joana; PROENÇA, Rafael Prado. Condicionalidades, desempenho e percurso escolar de beneficiários do Programa Bolsa Família. *In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Política de Educação Permanente do Conjunto CFESS-CRESS. Brasília, 2012.
- CORELLA, Freddy Giovanni Esquivel; SILVA, José Fernando Siqueira da. Desigualdades na América Central no contexto da síndrome da COVID-19. *In: Questão social em tempos de pandemia*. Sônia Regina Nozabielli, Daniel Arias Vazquez, Claudia Mazzei (orgs). Assis: Gráfica & Editora Triunfal, São Paulo, 2022.
- COSTA, Lúcia Cortes da. **Os impasses do Estado Capitalista**: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil. São Paulo: Cortez, 2006.
- COSTA, José Junio Souza da. A educação segundo Paulo Freire: uma primeira análise filosófica. *Theoria - Revista Eletrônica de Filosofia*. v. 7, n. 18, 2015.
- COTTA, Tereza Cristina; PAIVA, Luis Henrique. O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil. *In: 2003-2010: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. V.1, IPEA, 2010.

COUTO, Edvaldo Souza; COUTO, Edilece Souza; CRUZ, Ingrid de Magalhães Porto. **#Fiqueemcasa**: educação na pandemia da Covid-19. Revista Interfaces científicas. V. 8. N. 3, 2020.

CRAVEIRO, Clélia Brandão Alvarenga; XIMENES, Daniel de Aquino. Dez anos do Programa Bolsa Família: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. *In*: **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

CUNHA, Bruno Goulart. **Justiça distributiva e Renda Básica de Cidadania**: uma análise da proposta de Philippe Van Parijs. 2016. 88f. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Direito. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Direito, 2016.

CUNHA, Thiago Colmenero; SCRIVANO, Isabel; VIEIRA, Erick da Silva. **Educação básica em tempos de pandemia**: padronizada, remota, domiciliar e desigual. Revista Interinstitucional Artes de Educar. Rio de Janeiro, V. 6 - N. Especial II – p. 118-139, 2020.

CURRALERO et al. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. *In*: **Bolsa Família 2003-2010**: avanços e desafios. V.1, IPEA, 2010.

DARDOT, Pierre.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. Trad. Mariana Echalar. 1º edi. São Paulo: Boitempo, 2016.

DIAS, Fabio Alves dos. **Do welfare state ao neoliberalismo**: rupturas e continuidades. 2015. Disponível em: [Do welfare-state ao neoliberalismo: rupturas e continuidades \(wordpress.com\)](https://www.wordpress.com). Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.

FAVA, Virgínia Maria Dalfior. **Comportamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família**: uma perspectiva analítico-comportamental do cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde. Tese (doutorado). Universidade de Brasília. Instituto de Psicologia. Pós-Graduação em Ciências do Comportamento. Brasília, DF: 2014.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. São Paulo: Nova Cultura, 1988.

GOMES, Maria de Fátima Leite. **O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família**: a face do consenso. Curitiba: Editora Prismas, 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. **Globalização e desnacionalização**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GUIANZE, Rivera L. O mundo pós-covid será o mesmo? *In*: **Em tempos de pandemia: propostas para defesa da vida e de direitos** sociais. MOREIRA, Elaine. GOUVEIA, Rachel [et al]. Rio de Janeiro. UFRJ, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Escola de Serviço Social, 2020.

HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo**. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

\_\_\_\_\_. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **Políticas anticapitalistas em tempos de COVID-19**, 2020. Disponível em: <http://davidharvey.org/2020/03/anti-capitalist-politics-in-the-time-of-covid-19/>. Acesso em: 24 de junho de 2022.

\_\_\_\_\_. Política anticapitalista em tempos de Covid-19. *In*: DAVIS, Mike et al. **Coronavírus e a luta de classes**. Brasil: Terra sem Amos, 2020. p. 13-24.

HOBBS, Thomas. Leviatã. *In*: WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 2006. Disponível em: <http://lelivros.love/book/baixar-livro-leviata-thomas-hobbes-em-pdf-epub-e-mobi-ou-ler-online/>. Acesso em: 22 de agosto de 2021.

HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. tradução Marcos Santarrita; revisão técnica Maria Célia Paoli. — São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

ISONI, Ananda T. Renda básica universal: um debate necessário. *In*: **Quarentena: reflexões sobre a pandemia e depois**. 1. ed. Bauru: Canal 6, 2020, p. 15-29.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (Brasil). **Ciência e pseudociência durante a pandemia de covid-19: o papel de “intermediárias de conhecimento” nas políticas dos governos estaduais no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2022.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e Desenvolvimento? A economia Política do Programa Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, 2009, p. 53-83.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. 2<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: 1997. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0534.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0534.pdf). Acesso em: 03 de outubro de 2021.

LICIO, Elaine Cristina. **A trajetória dos programas de renda mínima e bolsa escola no Brasil: o impacto da variável federativa**. Dissertação (mestrado acadêmico) – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo, 2002.

LIMA, Ediclê Travassos de. **A transferência de renda e o Programa Bolsa Família (PBF):** percepções no município de Bayeux-PB. 2019. 215f. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2019.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil.** São Paulo: Martin Claret, 2005. Disponível em: [http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo\\_tratado\\_sobre\\_o\\_governo.pdf](http://www.xr.pro.br/if/locke-segundo_tratado_sobre_o_governo.pdf). Acesso em: 18 de agosto de 2021.

MARX, Karl. **Manuscritos econômico – filosóficos.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

MEDEIROS, Juliana. **Benefícios do Programa Bolsa Família.** GeSUAS. 2021. Disponível em: [Benefícios do Programa Bolsa Família - Blog do GESUAS](#). Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

MENDONÇA, Rayanna Beatriz Barbosa da Silveira. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na UFPB:** uma abordagem da gestão sob a perspectiva dos Assistentes Sociais. 2021. 209f. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2021.

MERQUIOR, José Guilherme. **O Liberalismo antigo e moderno.** Tra. Henrique de Araujo Mesquita. 3º ed. São Paulo: É Realizações Editora, 2011.

MONNERAT, Giselle Lavinias et al. **Do direito incondicional à condicionalidade do direito:** as contrapartidas do Programa Bolsa Família. *Ciência e Saúde Coletiva*, p. 1453-1462, 2007.

MONNERAT, Giselle Lavinias; NOGUEIRA, Juliana França. Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Saúde: desafios da implementação das condicionalidades em um município de grande porte. *In: Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome.* Brasília, DF: MDS, 2014.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. São Paulo: Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais.* Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

NERI, Marcelo Côrtes; OSORIO, Manuel Camillo. **Tempo para a escola na pandemia.** FGV: Rio de Janeiro, 2020.

NETTO, José Paulo. Transformações societárias e Serviço Social - notas para uma análise prospectiva da profissão no Brasil. *In: Serviço Social & sociedade.* nº 50 Ano XVII (abr.). São Paulo, 1996. p. 87-132.

NETTO, José Paulo. **Desigualdade, Pobreza e Serviço Social**. Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ. Revista em Pauta. Nº 19. Rio de Janeiro, 2007.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método da teoria social. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.

NETTO, José Paulo. Uma face contemporânea da barbárie. In: **II Encontro Internacional Civilização ou Barbárie**. Serpa. Portugal, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA Ruy; RIZEK, Cibeli (orgs.). **Hegemonia às Avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Rogério Texeira de. **A pandemia da COVID-19 e o aumento das vulnerabilidades**. Research, Society and Development, v. 10, n.9, e13810918033, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/18033/15980>. Acesso em: 20 de março de 2022.

PAIVA, Luís Henrique; SOUZA, Pedro H. G. Ferreira de; BARTHOLLO, Letícia; SOARES, Sergei. **Evitando a pandemia na pobreza: possibilidades para o Programa Bolsa Família e para o Cadastro Único em resposta à Covid-19**. Nº 59. IPEA, 2020.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. **Serviço Social, Estado e Desenvolvimento Capitalista**. 2013. 420f. Tese de doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2013.

PAULINO, Luís Antonio. **A pandemia do Coronavírus e seus impactos políticos e econômicos**. Revista Bonifácio, 2020. Disponível em: <https://bonifacio.net.br/a-pandemia-do-coronavirus-e-seus-impactos-politicos-e-economicos/>. Acesso em: 13 de maio de 2022.

PATUSK, Marília. **Renda básica de cidadania e política social no Brasil elementos para um debate**. 2005. 213f. Tese de doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública. Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2005.

PEREIRA, Camila Potyara. **Proteção social no capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes**. Brasília, dezembro de 2013. Tese de doutorado. Disponível em: <https://nestpoa.files.wordpress.com/2018/04/protecao-social-no-capitalismo.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2020.

PIERRE, Dardot.; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. 1º edi. São Paulo: Boitempo, 2016.  
RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. - 14. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2012.

PINTO, Henrique. **A pandemia do Covid-19 e suas consequências socioeconômicas**: momento para fortalecer o Programa Bolsa Família (PBF). Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2020.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do PBF? **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

PNAD. **Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020**. Disponível em: [Com pandemia, 20 estados têm taxa média de desemprego recorde em 2020 | Agência de Notícias \(ibge.gov.br\)](#). Acesso em: 12 de março de 2022.

PNAD. **Indicadores IBGE**: resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (primeiro trimestre de 2020). PNAD, 2020.

POCHMANN, Vítor de Oliveira. Coronavírus e tecnologia. *In*: **Capitalismo e Covid-19**. Daniel Castro, Danillo Dal Seno, Marcio Pochmann (orgs). São Paulo: 2020.

RAMÃO, Andreia Rodrigues; BEZERRA, Maria do Socorro Sales Felipe. As condicionalidades do Bolsa Família junto ao Serviço de Convivência Social: serviço de convivência e fortalecimento de vínculos de 6 a 15 anos. *In*: **I Encontro Estadual da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social**, UFMS, 2017.

REDON, Silvio Aparecido; CAMPOS, Eliane Christine Santos de. **Pandemia, crise do capital e o aprofundamento da pobreza da classe trabalhadora**. Revista Temporalis, Brasília (DF), ano 21, n. 41, p. 256-269, jan./jun. 2021.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social**: métodos e técnicas. 3. ed. - 14. reimpr. - São Paulo: Atlas, 2012.

ROCHA, Sonia. **Transferências de Renda no Brasil**: o fim da pobreza?. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. Equidade de gênero e transferência de renda: reflexões a partir do Programa Bolsa Família. *In*: BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., SANTOS, S. M. de M., MIOTO, R. MC. T. *In*: **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2001. Disponível em: <http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 18 de agosto de 2021.

SABIA, Claudia Pereira de Pádua; ALANIZ, Érika Porceli. **Plano Nacional de Educação - PNE (2014-2014)**: limites, avanços e perspectivas. Revista do Instituto de Políticas Públicas de Marília, Marília, v.1, n.1, p.35-63, jul./dez. 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SAVIANI, Dermeval. **Crise estrutural, conjuntura nacional, coronavirus e educação – o desmonte da educação nacional**. Revista Exitus, Santarém/PA, Vol. 10, p. 01-25, 2020.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza**. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2004.

SILVA, Christiane Pimentel e. O método em Marx: a determinação ontológica da realidade social. *In: Serviço Social & sociedade*. nº 134 (jan/abr). São Paulo, 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e.; YAZBEK, Maria Carmelita.; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6. ed rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Editora: The Modern Library, 1937.

SOARES, S.; SÁTYRO N. **O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional e possibilidades futuras**. IN: Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. ABRAHÃO, J. de C.; MODESTO, L. (Orgs.). Brasília: Ipea, 2010.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

TOURAINÉ, Alain. **Como sair do liberalismo?** Bauru: Edusc. 1999.

YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel, SANT'ANA, Raquel. **Questão Social, trabalho e crise em tempos de pandemia**. Revista Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 138, p. 207-213, maio/ago. 2020.

**ANEXOS**

# Jusbrasil - Legislação

07 de setembro de 2022

## Lei de Criação do Programa Bolsa Família - Lei 10836/04 | Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004

Publicado por Presidência da República (extraído pelo Jusbrasil) - 18 anos atrás

**Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** [Ver tópico \(324447 documentos\)](#)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

(Revogado)

**Art. 1º** Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.

(Revogado)

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

(Revogado)

**Art. 2º** Constituem benefícios financeiros do Programa, observado o disposto em regulamento:

(Revogado)

**I** - o benefício básico, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de extrema pobreza;

(Revogado)

**II** - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos.

(Revogado)

**II** - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de três benefícios por família; (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**III** - o benefício variável, vinculado ao adolescente destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre dezesseis e dezessete anos, sendo pago até o limite de dois benefícios por família. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**II** - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 3 (três) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**II** - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre zero e doze anos ou adolescentes até quinze anos, sendo pago até o limite de cinco benefícios por família; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 535, de 2011)

(Revogado)

**II** - o benefício variável, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças entre 0 (zero) e 12 (doze) anos ou adolescentes até 15 (quinze) anos, sendo pago até o limite de 5 (cinco) benefícios por família; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**III** - o benefício variável, vinculado ao adolescente, destinado a unidades familiares que se encontrem em situação de pobreza ou extrema pobreza e que tenham em sua composição adolescentes com idade entre 16 (dezesesseis) e 17 (dezesete) anos, sendo pago até o limite de 2 (dois) benefícios por família. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**IV** - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**a)** tenham em sua composição crianças de zero a seis anos de idade; e (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**b)** apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

Fale agora com um  
advogado online

×

**IV** - o benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, no limite de 1 (um) por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

(Revogado)

**a)** tenham em sua composição crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade; e (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012) [Ver tópico \(1 documento\)](#)

**IV** - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012) [Ver tópico \(222 documentos\)](#)

**a)** tenham em sua composição crianças e adolescentes de zero a quinze anos de idade; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012) [Ver tópico \(1 documento\)](#)

**IV** - o benefício para superação da extrema pobreza, no limite de um por família, destinado às unidades familiares beneficiárias do Programa Bolsa Família e que, cumulativamente: (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**a)** tenham em sua composição crianças e adolescentes de 0 (zero) a 15 (quinze) anos de idade; e (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**b)** apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita . (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

(Revogado)

**§ 1º** Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:

(Revogado)

**I** - família, a unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros;

(Revogado)

Fale agora com um  
advogado online

×

**II** - nutriz, a mãe que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento; (Revogado pela Medida Provisória nº 411, de 2007).

(Revogado)

**III** - renda familiar mensal, a soma dos rendimentos brutos auferidos mensalmente pela totalidade dos membros da família, excluindo-se os rendimentos concedidos por programas oficiais de transferência de renda, nos termos do regulamento.

(Revogado)

**§ 2º** O valor do benefício mensal a que se refere o inciso I do caput será de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 50,00 (cinquenta reais).

(Revogado)

**§ 3º** O valor do benefício mensal a que se refere o inciso II do caput será de R\$ 15,00 (quinze reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) por família beneficiada e será concedido a famílias com renda per capita de até R\$ 100,00 (cem reais).

(Revogado)

**§ 4º** A família beneficiária da transferência a que se refere o inciso I do caput poderá receber, cumulativamente, o benefício a que se refere o inciso II do caput, observado o limite estabelecido no § 3º .

(Revogado)

**§ 5º** A família cuja renda per capita mensal seja superior a R\$ 50,00 (cinquenta reais), até o limite de R\$ 100,00 (cem reais), receberá exclusivamente o benefício a que se refere o inciso II do caput, de acordo com sua composição, até o limite estabelecido no § 3º .

(Revogado)

**§ 2º** O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

Fale agora com um  
advogado online

×

**§ 3º** Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada Medida Provisória nº 411, de 2007)

1

(Revogado)

**I** - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais); e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**II** - o benefício variável vinculado ao adolescente no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**§ 4º** Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites

fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**§ 5º** A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**§ 2º** O valor do benefício básico será de R\$ 58,00 (cinquenta e oito reais) por mês, concedido a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 60,00 (sessenta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**§ 3º** Serão concedidos a famílias com renda familiar mensal per capita de até R\$ 120,00 (cento e vinte reais), dependendo de sua composição: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**I** - o benefício variável no valor de R\$ 18,00 (dezoito reais): e (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

Fale agora com um  
advogado online

×

(Revogado)

**II** - o benefício variável, vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 30,00 (trinta reais). (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**§ 4º** Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II e III do caput deste artigo poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II e III. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**§ 4º** Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV.

(Revogado)

(Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**§ 4º** Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput poderão ser pagos cumulativamente às famílias beneficiárias, observados os limites fixados nos citados incisos II, III e IV. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012) [Ver tópico \(42 documentos\)](#)

[documentos](#))

**§ 5º** A família cuja renda familiar mensal per capita esteja compreendida entre os valores estabelecidos no § 2º e no § 3º deste artigo receberá exclusivamente os benefícios a que se referem os incisos II e III do caput deste artigo, respeitados os limites fixados nesses incisos. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**§ 6º** Os valores dos benefícios e os valores referenciais para caracterização de situação de pobreza ou extrema pobreza de que tratam os §§ 2º e 3º poderão ser majorados pelo Poder Executivo, em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema, atendido o disposto no parágrafo único do art. 6º .

(Revogado)

**§ 7º** Os atuais beneficiários dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º , à medida que passarem a receber os benefícios do Programa Bolsa Família, deixarão de receber os benefícios daqueles programas.

Fale agora com um advogado online

(Revogado)

**§ 8º** Considera-se benefício variável de caráter extraordinário a parcela do valor dos benefícios em manutenção das famílias beneficiárias dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás que, na data de ingresso dessas famílias no Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado neste artigo.

(Revogado)

**§ 9º** O benefício a que se refere o § 8º será mantido até a cessação das condições de elegibilidade de cada um dos beneficiários que lhe deram origem.

(Revogado)

**§ 10.** O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família poderá excepcionalizar o cumprimento dos critérios de que trata o § 2º , nos casos de calamidade pública ou de situação de emergência reconhecidos pelo Governo

Federal, para fins de concessão do benefício básico em caráter temporário, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

(Revogado)

**§ 11.** Os benefícios a que se referem os incisos I e II do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário, fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal.

(Revogado)

**§ 12.** Os benefícios poderão, também, ser pagos por meio de contas especiais de depósito a vista, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil.

(Revogado)

**§ 11.** Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**§ 12.** Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil. (Redação dada pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

Fale agora com um  
advogado online

x

as,

pela

(Revogado)

1

**I** - contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**II** - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**III** - contas contábeis; e (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**IV** - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**§ 11.** Os benefícios a que se referem os incisos I, II e III do caput deste artigo serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal, com a respectiva identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**§ 11.** Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**§ 11.** Os benefícios financeiros previstos nos incisos I, II, III e IV do caput serão pagos, mensalmente, por meio de cartão magnético bancário fornecido pela Caixa Econômica Federal com a identificação do responsável, mediante o Número de Identificação Social - NIS, de uso do Governo Federal. (Redação dada pela Medida Provisória nº 12.722, de 2012) [Ver tópico \(26 documentos\)](#)

Fale agora com um advogado online

**§ 12.** Os benefícios poderão ser pagos por meio das seguintes modalidades de contas, nos termos de resoluções adotadas pelo Banco Central do Brasil: (Redação dada pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**I** – contas-correntes de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**II** - contas especiais de depósito à vista; (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**III** - contas contábeis; e (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**IV** - outras espécies de contas que venham a ser criadas. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**§ 13.** No caso de créditos de benefícios disponibilizados indevidamente ou com prescrição do prazo de movimentação definido em regulamento, os créditos reverterão automaticamente ao Programa Bolsa Família.

(Revogado)

**§ 14.** O pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito preferencialmente à mulher, na forma do regulamento.

(Revogado)

**§ 15.** O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita, e será calculado por faixas de renda. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**§ 15.** O benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita, e será calculado por faixas de renda. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

Fale agora com um advogado online

×

(Revogado)

1

**§ 15.** O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012) [Ver tópico \(4 documentos\)](#)

**§ 15.** O benefício para superação da extrema pobreza corresponderá ao valor necessário para que a soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros supere o valor de R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**§ 16.** Caberá ao Poder Executivo: (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**I** - definir as faixas de renda familiar per capita e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**II** - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. (Incluído pela Medida Provisória nº 570, de 2012)

(Revogado)

**§ 16.** Caberá ao Poder Executivo: (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012) [Ver tópico](#)

**I** - definir as faixas de renda familiar per capita e os respectivos valores a serem pagos a título de benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância, conforme previsto no § 15; e (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

(Revogado)

**II** - ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita , para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza na primeira infância. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

(Revogado)

**§ 16.** Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita, para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

(Revogado)

**§ 16.** Caberá ao Poder Executivo ajustar, de acordo com critério a ser estabelecido em ato específico, o valor definido para a renda familiar per capita , para fins do pagamento do benefício para superação da extrema pobreza. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**I** - (revogado); (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**II** - (revogado). (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**§ 17.** Os beneficiários com idade a partir de 14 (quatorze) anos e os mencionados no inciso III do caput deste artigo poderão ter acesso a programas e cursos de educação e qualificação profissionais. (Incluído pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**Art. 2º-A.** A partir de 1º de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do caput do art. 2º será estendido, independentemente da observância da alínea "a", às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput do art. 2º, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Medida Provisória nº 607, de 2013) (Vigência encerrada) [Ver tópico \(6 documentos\)](#)

**Art. 2º-A.** A partir de 1º de março de 2013, o benefício previsto no inciso IV do caput do art. 2º será estendido, independentemente do disposto na alínea a desse inciso, às famílias beneficiárias que apresentem soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos nos incisos I a III do caput do art. 2º, igual ou inferior a R\$ 70,00 (setenta reais) per capita. (Incluído pela Medida Provisória nº 607, de 2013) (Vigência encerrada) [Fale agora com um advogado online](#) x  
}

(Revogado)

**Art. 2º-B.** A parcela de benefício financeiro de que trata o art. 2º relativa ao mês de dezembro de 2019 será paga em dobro. (Incluído pela Medida Provisória nº 898, de 2019)

(Revogado)

Vigência encerrada

(Revogado)

**Art. 3º** A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionais relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

(Revogado)

**Parágrafo único.** O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do art. 2º considerará setenta e cinco por cento de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Medida Provisória nº 411, de 2007)

(Revogado)

**Parágrafo único.** O acompanhamento da frequência escolar relacionada ao benefício previsto no inciso III do caput do art. 2º desta Lei considerará 75% (setenta e cinco por cento) de frequência, em conformidade com o previsto no inciso VI do caput do art. 24 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (Incluído pela Lei nº 11.692, de 2008)

(Revogado)

**Art. 4º** Fica criado, como órgão de assessoramento imediato do Presidente da República, o Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família, com a finalidade de formular e integrar políticas públicas, definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família, bem como apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas sociais visando promover a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, tendo as competências, composição e funcionamento estabelecidos em ato do Poder Executivo.

(Revogado)

Fale agora com um  
advogado online

×

**Art. 5º** O Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família contará com uma Secretaria-Executiva, com a finalidade de coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal.

(Revogado)

**Art. 6º** As despesas do Programa Bolsa Família correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda e no Cadastramento Único a que se refere o parágrafo único do art. 1º, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa.

(Revogado)

**Parágrafo único.** O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

(Revogado)

**Parágrafo único.** O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes. (Redação dada pela Medida Provisória nº 590, de 2012)

(Revogado)

**Parágrafo único.** O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros específicos do Programa Bolsa Família com as dotações Orçamentárias existentes. (Redação dada pela Lei nº 12.817, de 2013)

(Revogado)

**Art. 7º** Compete à Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família promover os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira dos recursos originalmente destinados aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único mencionados no parágrafo único do art. 1º .

(Revogado)

**§ 1º** Excepcionalmente, no exercício de 2003, os atos administrativos e de gestão necessários à execução orçamentária e financeira, em caráter obrigatório, para pagamento dos benefícios e dos serviços prestados pelo agente operador e, em caráter facultativo, para o gerenciamento do Programa Bolsa Família, serão realizados pelos Ministérios da Educação, da Saúde, de Minas e Energia e pelo Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, observada orientação emanada da Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família quanto aos beneficiários e respectivos benefícios.

(Revogado)

**§ 2º** No exercício de 2003, as despesas relacionadas à execução dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, PNAA e Auxílio-Gás continuarão a ser executadas orçamentária e financeiramente pelos respectivos Ministérios e órgãos responsáveis.

(Revogado)

**§ 3º** No exercício de 2004, as dotações relativas aos programas federais de transferência de renda e ao Cadastramento Único, referidos no parágrafo único do art. 1º, serão descentralizadas para o órgão responsável pela execução do Programa Bolsa Família.

(Revogado)

**Art. 8º** A execução e a gestão do Programa Bolsa Família são públicas e governamentais e dar-se-ão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

(Revogado)

**§ 1º** A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, Distrito Federal e Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

(Revogado)

**§ 2º** Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

(Revogado)

**I** - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

(Revogado)

**II** - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico](#)

**III** - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico \(1 documento\)](#)

**§ 3º** A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico \(12 documentos\)](#)

**§ 4º** Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico \(2 documentos\)](#)

**I** - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico](#)

**II** - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

(Revogado)

**III** - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

(Revogado)

**§ 5º** Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do § 2º , inciso I, serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009)

(Revogado)

**§ 6º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º , e em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico \(4 documentos\)](#)

**§ 7º** O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a três por cento da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros

mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Medida Provisória nº 462, de 2009) [Ver tópico \(3 documentos\)](#)

**§ 1º** A execução e a gestão descentralizadas referidas no caput serão implementadas mediante adesão voluntária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

(Revogado)

**§ 2º** Fica instituído o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD, para utilização em âmbito estadual, distrital e municipal, cujos parâmetros serão regulamentados pelo Poder Executivo, e destinado a: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(7 documentos\)](#)

**I** - medir os resultados da gestão descentralizada, com base na atuação do gestor estadual, distrital ou municipal na execução dos procedimentos de cadastramento, na gestão de benefícios e de condicionalidades, na articulação intersetorial, na implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e no acompanhamento e execução de procedimentos de controle; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(3 documentos\)](#)

**II** - incentivar a obtenção de resultados qualitativos na gestão estadual, distrital e municipal do Programa; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico](#)

**III** - calcular o montante de recursos a ser transferido aos entes federados a título de apoio financeiro. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(1 documento\)](#)

**§ 3º** A União transferirá, obrigatoriamente, aos entes federados que aderirem ao Programa Bolsa Família recursos para apoio financeiro às ações de gestão e execução descentralizada do Programa, desde que alcancem índices mínimos no IGD. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(12 documentos\)](#)

**§ 4º** Para a execução do previsto neste artigo, o Poder Executivo Federal regulamentará: (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(2 documentos\)](#)

**I** - os procedimentos e as condições necessárias para adesão ao Programa Bolsa Família, incluindo as obrigações dos entes respectivos; (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico](#)

**II** - os instrumentos, parâmetros e procedimentos de avaliação de resultados e da qualidade de gestão em âmbito estadual, distrital e municipal; e (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico](#)

**III** - os procedimentos e instrumentos de controle e acompanhamento da execução do Programa Bolsa Família pelos entes federados. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico](#)

**§ 5º** Os resultados alcançados pelo ente federado na gestão do Programa Bolsa Família, aferidos na forma do inciso I do § 2º serão considerados como prestação de contas dos recursos transferidos. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(1 documento\)](#)

**§ 6º** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios submeterão suas prestações de contas às respectivas instâncias de controle social, previstas no art. 9º, e, em caso de não aprovação, os recursos financeiros transferidos na forma do § 3º deverão ser restituídos pelo ente federado ao respectivo Fundo de Assistência Social, na forma regulamentada pelo Poder Executivo Federal. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009)

[Ver tópico \(4 documentos\)](#)

**§ 7º** O montante total dos recursos de que trata o § 3º não poderá exceder a 3% (três por cento) da previsão orçamentária total relativa ao pagamento de benefícios do Programa Bolsa Família, devendo o Poder Executivo fixar os limites e os parâmetros mínimos para a transferência de recursos para cada ente federado. (Incluído pela Lei nº 12.058, de 2009) [Ver tópico \(3 documentos\)](#)

**Art. 9º** O controle e a participação social do Programa Bolsa Família serão realizados, em âmbito local, por um conselho ou por um comitê instalado pelo Poder Público municipal, na forma do regulamento.

(Revogado)

**Parágrafo único.** A função dos membros do comitê ou do conselho a que se refere o caput é considerada serviço público relevante e não será de nenhuma forma remunerada.

(Revogado)

**Art. 10.** O art. 5º da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, passa a vigorar com a seguinte alteração:

(Revogado)

" Art. 5º As despesas com o Programa Nacional de Acesso à Alimentação correrão à conta das dotações orçamentárias consignadas na Lei Orçamentária Anual, inclusive oriundas do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pelo art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. " (NR)

(Revogado)

**Art. 11.** Ficam vedadas as concessões de novos benefícios no âmbito de cada um dos programas a que se refere o parágrafo único do art. 1º .

(Revogado)

**Parágrafo único.** A validade dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA - "Cartão Alimentação" encerra-se em 31 de dezembro de 2011. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**Art. 12.** Fica atribuída à Caixa Econômica Federal a função de Agente Operador do Programa Bolsa Família, mediante remuneração e condições a serem pactuadas com o Governo Federal, obedecidas as formalidades legais.

(Revogado)

**Art. 13.** Será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa a que se refere o caput do art. 1º .

(Revogado)

**Parágrafo único.** A relação a que se refere o caput terá divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

(Revogado)

**Art. 14.** A autoridade responsável pela organização e manutenção do cadastro referido no art. 1º que inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas, com o fim de alterar a verdade sobre o fato, ou contribuir para a entrega do benefício a pessoa diversa do beneficiário final, será responsabilizada civil, penal e administrativamente.

(Revogado)

**§ 1º** Sem prejuízo da sanção penal, o beneficiário que dolosamente utilizar o benefício será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida, em prazo a ser estabelecido pelo Poder Executivo, acrescida de juros equivalentes à taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia - SELIC, e de 1% (um por cento) ao mês, calculados a partir da data do recebimento.

(Revogado)

**§ 2º** Ao servidor público ou agente de entidade conveniada ou contratada que concorra para a conduta ilícita prevista neste artigo aplica-se, nas condições a serem estabelecidas em regulamento e sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis, multa nunca inferior ao dobro dos rendimentos ilegalmente pagos, atualizada, anualmente, até seu pagamento, pela variação acumulada do Índice de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

(Revogado)

**Art. 14.** Sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, o servidor público ou o agente da entidade conveniada ou contratada responsável pela organização e manutenção do cadastro de que trata o art. 1º será responsabilizado quando, dolosamente: (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**I** - inserir ou fazer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico; ou (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**II** - contribuir para que pessoa diversa do beneficiário final receba o benefício. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**§ 1º** (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**§ 2º** O servidor público ou agente da entidade contratada que cometer qualquer das infrações de que trata o caput fica obrigado a ressarcir integralmente o dano,

aplicando-se-lhe multa nunca inferior ao dobro e superior ao quádruplo da quantia paga indevidamente. (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**Art. 14-A.** Sem prejuízo da sanção penal, será obrigado a efetuar o ressarcimento da importância recebida o beneficiário que dolosamente tenha prestado informações falsas ou utilizado qualquer outro meio ilícito, a fim de indevidamente ingressar ou se manter como beneficiário do Programa Bolsa Família. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**§ 1º** O valor apurado para o ressarcimento previsto no caput será atualizado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, divulgado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**§ 2º** Apurado o valor a ser ressarcido, mediante processo administrativo, e não tendo sido pago pelo beneficiário, ao débito serão aplicados os procedimentos de cobrança dos créditos da União, na forma da legislação de regência. (Incluído pela Lei nº 12.512, de 2011)

(Revogado)

**Art. 15.** Fica criado no Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família um cargo, código DAS 101.6, de Secretário-Executivo do Programa Bolsa Família.

(Revogado)

**Art. 16.** Na gestão do Programa Bolsa Família, aplicarse-á, no que couber, a legislação mencionada no parágrafo único do art. 1º, observadas as diretrizes do Programa.

(Revogado)

**Art. 17.** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

(Revogado)

Brasília, 9 de janeiro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

(Revogado)

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU. de 12.1.2004

(Revogado)

\*

Ministério da Cidadania  
Secretaria Especial de Desenvolvimento Social  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

# Guia

para Acompanhamento  
das Condiçionalidades do  
Programa Bolsa Família

Ministério da Cidadania  
Secretaria Especial de Desenvolvimento Social  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

# Guia

para Acompanhamento  
das Condicionalidades do  
Programa Bolsa Família

**Secretaria Especial de Desenvolvimento Social**

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
Departamento de Condicionalidades

**Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Departamento de Formação e Disseminação

---

**Conteudistas**

Iara Azevedo Vitelli Viana, Luciana De Fatima Zumba Seabra e Natália Maria Leitão de Melo

**Projeto Gráfico e Diagramação**

Tarcísio da Silva

**Colaboradores**

Adriana Pinto Rodrigues, Ana Amélia da Silva, Camila Salvador Cipriano, Catarina Mendonça Ferreira Lima Pinheiro, Daniel Machado Schenkel, Daniela Spinelli Arsky, Fabiana Vieira Santos Azevedo, Hugo Miguel Pedro Nunes, Ismael Guimarães da Silva, José Ricardo Albernás Lima, Kyara Michelline França, Maria da Penha Ferrer de Francesco Campos, Maria Fernanda Moratori Alves, Mary Kawauchi, Patrícia Laundry Mollo Vieira, Raphaella de Almeida Bandeira, Renata Aparecida Ferreira, Ronara de Castro Azevedo Alcantara, Simone Medeiros.

---

Agradecimentos às equipes dos ministérios da Saúde e da Educação, assim como da Secretaria Nacional de Assistência Social do ministério da Cidadania, pela colaboração com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania na elaboração deste Guia.

---

É permitida a reprodução total ou parcial, desde que citada a fonte.  
Venda proibida.

**Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família**  
1ª edição atualizada – janeiro de 2020

**Distribuições e informações**

Ministério da Cidadania  
Secretaria Nacional de Renda de Cidadania  
Ed. The Union – SMAS – Setor de Múltiplas  
Atividades Sul Trecho 3  
Lote 1 – Ao lado da Leroy Merlin - 2º Andar  
CEP: 71215-300 – Brasília/DF

# SUMÁRIO

---

	APRESENTAÇÃO.....	04
	O QUE SÃO AS CONDICIONALIDADES.....	06
	1.1 COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO.....	08
	1.2 COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA SAÚDE.....	09
	1.3 AS CONDICIONALIDADES E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS.....	10
	A GESTÃO DE CONDICIONALIDADES.....	12
	2.1 A PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS GOVERNAMENTAIS.....	13
	2.2 AS ETAPAS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES.....	21
	A. GERAÇÃO DO PÚBLICO PARA ACOMPANHAMENTO E DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES.....	22
	B. PERÍODOS DE ACOMPANHAMENTO DAS CONDICIONALIDADES E DE REGISTRO NOS SISTEMAS.....	23
	C. REPERCUSSÃO.....	28
	D. PERÍODO DE REGISTRO E AVALIAÇÃO DE RECURSOS.....	34
	E. ACOMPANHAMENTO PELA ASSISTÊNCIA SOCIAL E INTERRUÇÃO TEMPORÁRIA.....	35
	SISTEMAS DE DADOS DAS CONDICIONALIDADES DO PBF.....	42
	3.1 O SISTEMA PRESENÇA – MEC.....	43
	3.2 SISTEMA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE.....	44
	3.3 O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES – SICON.....	45
	CANAIS DE ATENDIMENTO ÀS EQUIPES TÉCNICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS.....	48
	ANEXOS.....	50
	5.1 MOTIVOS DE BAIXA FREQUÊNCIA.....	51
	5.2 MOTIVOS DE DESCUMPRIMENTO NA SAÚDE.....	52
	5.3 LEGISLAÇÃO E NORMAS RELACIONADAS À GESTÃO DE CONDICIONALIDADES.....	53

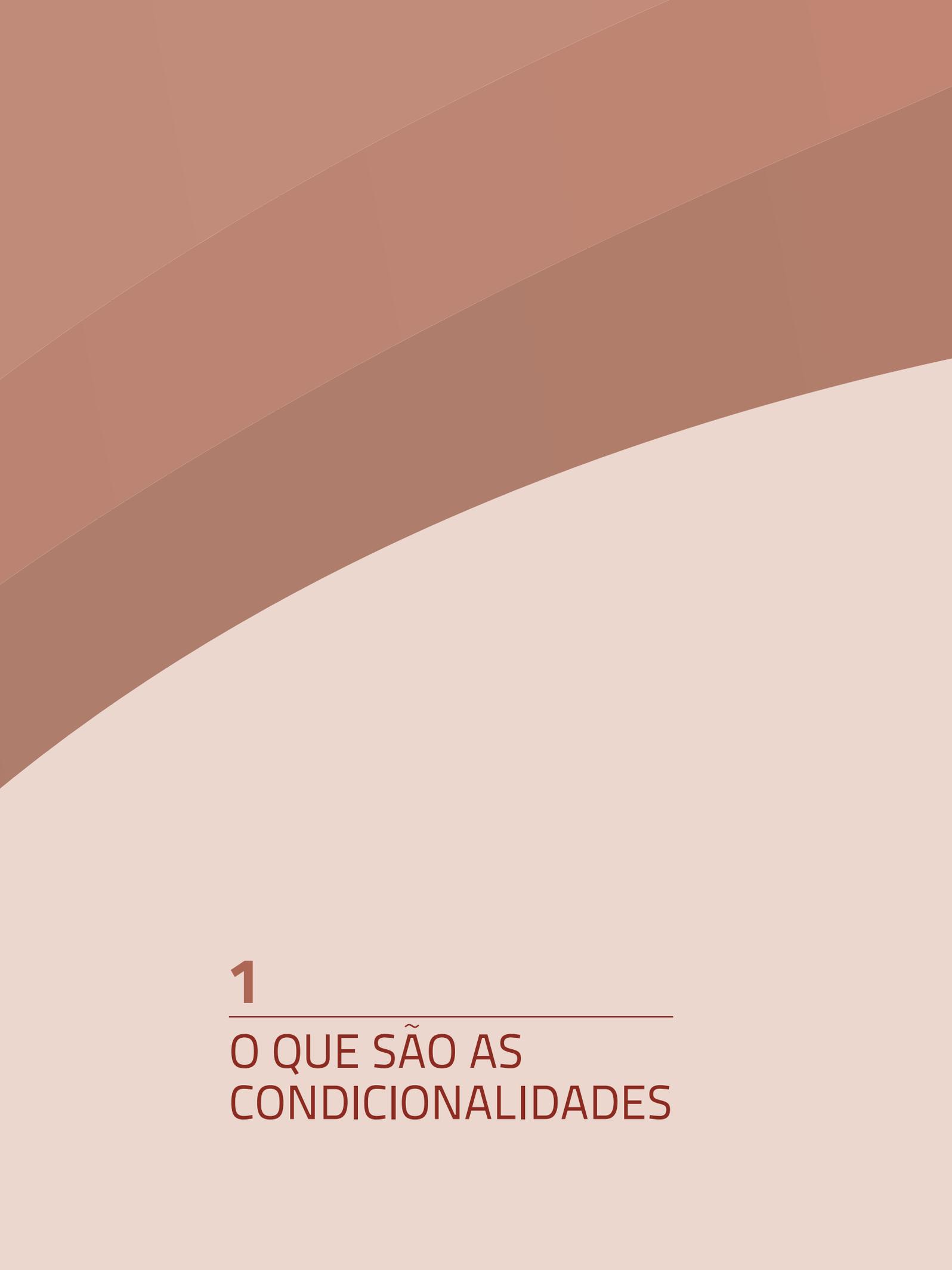
# APRESENTAÇÃO

**P**ara apoiar os estados, os municípios e o Distrito Federal na gestão do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF), o Departamento de Condicionalidades (Decon) da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc) do Ministério da Cidadania elaborou este **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades**. Pretende-se apresentar a concepção de condicionalidades adotada pelo PBF, seus objetivos, os procedimentos que devem ser adotados pelos gestores estaduais e municipais e pelos responsáveis das áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. Além disso, discute-se a importância do trabalho intersetorial e articulado para um acompanhamento com melhor qualidade dos dados no momento da coleta e do registro das condicionalidades.

Esperamos que este Guia responda às principais dúvidas em relação à gestão de condicionalidades e, ao mesmo tempo, contribua para o fortalecimento da ação intersetorial e articulada na gestão do PBF.

**Boa leitura!**

**Departamento de Condicionalidades**



1

---

O QUE SÃO AS  
CONDICIONALIDADES

**A**s condicionalidades são compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para reforçar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços de saúde, educação e assistência social.

No Brasil, a educação, a saúde e a assistência social são direitos sociais universais, previstos na Constituição Federal. Sendo assim, são políticas sociais públicas que estão organizadas em todo o território nacional com responsabilidades compartilhadas entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Existe, entretanto, a necessidade de reforçar o acesso a essas políticas, pois há o reconhecimento de que famílias em situação de pobreza, historicamente, têm menos acesso a esses serviços, seja por situação de vulnerabilidade e risco social, inadequação na oferta do serviço público ou mesmo falta de compreensão do acesso a esses serviços como direito.

O acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação do PBF permite ao poder público identificar quais crianças, adolescentes e gestantes em situação de pobreza têm dificuldades de acesso a esses serviços. A partir daí, é possível planejar ações intersetoriais e territorializadas que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades.

O principal objetivo das condicionalidades, portanto, é contribuir para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, partindo do pressuposto de que o acesso a melhores condições de saúde, educação e de convivência familiar e comunitária aumentam as oportunidades de desenvolvimento social. Em outras palavras, as chances de crianças e jovens terem uma vida melhor do que a de seus pais são ampliadas.

Importante ressaltar que o acompanhamento das condicionalidades engloba não só o registro das informações dos beneficiários no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (do Ministério da Saúde) e no Sistema Presença (do Ministério da Educação), mas todo o processo de identificação das dificuldades existentes para que esses beneficiários tenham acesso aos serviços, além da realização de um trabalho de atendimento ou acompanhamento das famílias mais vulneráveis que permita a superação das dificuldades que as impedem de ter acesso pleno a seus direitos.

**As Condicionalidades do Programa Bolsa Família são:**

**Na área de educação:** frequência escolar mensal mínima de 85% para beneficiários de 6 a 15 anos e de 75% para os adolescentes que recebem o Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ);

**Na área de saúde:** vacinação e acompanhamento nutricional (peso e altura) de crianças menores de 7 anos e pré-natal de gestantes.

## 1.1. COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA EDUCAÇÃO

Com foco no acesso de beneficiários de 6 a 17 anos às políticas de educação, as condicionalidades contribuem para fortalecer a capacidade do Poder Público de ampliar a cobertura de oferta da educação básica, em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira<sup>1</sup> (LDB). A LDB estabelece os princípios da educação e os deveres do Estado em relação à educação escolar pública, definindo as responsabilidades, em regime de colaboração, entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

**Promover o acesso e a permanência escolar de crianças e adolescentes beneficiários.**

O trabalho conjunto para assegurar acesso pleno de crianças e adolescentes aos Ensinos Fundamental e Médio exige colaboração entre redes estaduais e municipais e acompanhamento da trajetória educacional de cada estudante. Nesse contexto, o acompanhamento das condicionalidades de educação possibilita que o poder público monitore individualmente a frequência escolar de crianças e adolescentes das famílias beneficiárias a cada mês.

Assim, o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações voltadas para o seu acompanhamento. O combate à evasão e o estímulo à progressão escolar, por meio do encaminhamento individual dos motivos da não frequência ou da baixa frequência do estudante, bem como a superação das

<sup>1</sup> A LDB é a legislação que regulamenta o sistema educacional do Brasil e reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. O poder público deve agir no sentido de garantir os direitos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica.

dificuldades identificadas, estão em sintonia com os objetivos do Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024 (PNE 2014/2024)<sup>2</sup>, principalmente em relação às metas estruturantes para a garantia do acesso à educação básica.

## 1.2. COMO AS CONDICIONALIDADES REFORÇAM OS OBJETIVOS DA SAÚDE

**A**s condicionalidades contribuem para a realização dos compromissos constitucionais da saúde e da legislação do Sistema Único de Saúde (SUS), desde as Leis nº 8.080 e nº 8.142 de 1990, até as políticas nacionais de Atenção Básica e de Alimentação e Nutrição<sup>3</sup>, uma vez que reforçam a atenção à saúde e visam à melhoria das condições de saúde e nutrição da população.

**Reforçar a prevenção e a promoção de saúde das famílias beneficiárias.**

Ao monitorar o calendário vacinal e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de sete anos, assim como o acompanhamento do pré-natal das gestantes, busca-se assegurar o direito constitucional à saúde, além de contribuir para a prevenção ou redução de problemas como desnutrição, obesidade infantil e mortalidade materna e infantil. O acompanhamento regular das populações mais pobres permite identificar as mais vulneráveis e que apresentam dificuldades em ter acesso a esses serviços. Com base nessas informações, o poder público pode atuar na garantia desse acesso, por meio da ampliação da cobertura da atenção primária, direcionando ações às especificidades identificadas.

O papel do setor de saúde no âmbito do PBF harmoniza-se com o Pacto pela Saúde<sup>4</sup>, de 2006, assinado pelos três níveis de gestão do SUS. Já em 2008, o acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF foi assumido pelos estados e municípios por meio do Pacto pela Vida<sup>5</sup>, quando foi incluído o Indicador sobre o Percentual de famílias com perfil saúde beneficiárias do Programa acompanhadas pela atenção primária.

Mais recentemente, conforme a Resolução nº 8 da Comissão Intergestores Tripartite de 24/11/2016, na pactuação interfederativa de indicadores relacionados a prioridades nacionais em saúde para o período de 2017 a 2021, foi elencado o indicador universal nº 18 de Cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.

**2** BRASIL. *Planejando a próxima década - Conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília: MEC, 2014.

**3** O Sistema Único de Saúde (SUS) garante acesso integral, universal e gratuito para toda a população do país. Amparado por um conceito ampliado de saúde, o SUS foi criado em 1988 pela Constituição Federal Brasileira. O atendimento básico em saúde ocorre por meio das Unidades Básicas de Saúde, também denominadas de Postos de Saúde, e por meio da Estratégia Saúde da Família (ESF).

**4** O Pacto pela Saúde é um conjunto de reformas institucionais do SUS pactuado entre as três esferas de gestão (União, estados e municípios) com o objetivo de promover inovações nos processos e instrumentos de gestão, visando alcançar maior eficiência e qualidade das respostas do SUS. Ao mesmo tempo, o Pacto pela Saúde redefine as responsabilidades de cada gestor em função das necessidades de saúde da população e na busca da equidade social.

**5** Portaria Ministerial GM nº 325, de 21 de fevereiro de 2008, e Portaria nº 2.669, de 03 de novembro de 2009.

### 1.3. AS CONDICIONALIDADES E OS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS

**Reforçar a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias.**

O acompanhamento das condicionalidades pode revelar famílias que estão em situação de vulnerabilidade e risco social ao identificar os beneficiários que descumprem as condicionalidades. Os dados desse acompanhamento podem contribuir para o planejamento, a gestão e a prestação dos serviços socioassistenciais às famílias do PBF. O papel da assistência social é fundamental no território, pois tendo como diretriz a descentralização político-administrativa, seus equipamentos estão localizados no território das famílias beneficiárias do PBF, se organizando por meio de uma oferta integrada de serviços, programas, projetos e benefícios, a fim de prevenir riscos e vulnerabilidades.

No âmbito da proteção básica, a gestão territorial compreende: a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica referenciada ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); a promoção da articulação intersectorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos CRAS. Dessa forma, o CRAS se caracteriza como porta de entrada para os usuários e como unidade de referência para os serviços das demais políticas públicas no seu território de abrangência.

Embora na área de assistência social não exista uma condicionalidade por parte da família, compete ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) realizar o trabalho social com as famílias que descumprem as condicionalidades para que sejam identificados os reais motivos que estão interferindo no acesso regular das crianças e adolescentes à escola e das crianças e gestantes aos cuidados básicos de saúde.

Ao serem apontadas situações de vulnerabilidade e risco social durante o acompanhamento das condicionalidades, é possível identificar e localizar, no território, as famílias que necessitam do trabalho social. Este trabalho é capaz de apoiar a família na superação de suas vulnerabilidades sociais e no enfrentamento dos riscos que estão associados à situação de pobreza.

Por exemplo, em determinado território que apresenta dados sobre incidência de descumprimento de condicionalidades do PBF, a assistência social deve organizar as informações sobre as famílias nessa situação, elaborando estratégias de atendimento e/ou acompanhamento das famílias, a partir das vulnerabilidades apresentadas, traçando metas de atendimento e/ou acompanhamento, e delimitando o período de alcance de tais metas.

Dessa forma, a combinação da garantia de renda com a oferta de serviços socioassistenciais potencializa a capacidade de recuperação, preservação e desenvolvimento da função protetiva das famílias, contribuindo para sua autonomia e emancipação, assim como para a eliminação ou diminuição dos riscos e vulnerabilidades que incidem sobre elas.

# 2

---

## A GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

A operacionalização da gestão de condicionalidades no PBF ocorre de forma:

- ⦿ **Compartilhada:** governo federal, governos estaduais, distrital e municipais e
- ⦿ **Intersetorial:** com os responsáveis pela gestão do PBF, assistência social, educação e saúde.

O princípio é  
fazer junto e  
não somente  
dividir tarefas.

O modelo de gestão compartilhada das condicionalidades – entre União, estados, municípios e Distrito Federal – prevê que as responsabilidades de cada esfera são complementares e definidas pela legislação vigente, visando à eficiência no atendimento das famílias beneficiárias.

A intersectorialidade está presente na concepção das condicionalidades adotadas pelo PBF, dada a importância de uma atuação compartilhada por todos os órgãos setoriais envolvidos e com desdobramentos na articulação de outras ações voltadas para a promoção social das famílias do PBF.

Tanto os estados quanto os municípios devem designar responsáveis das áreas de saúde e de educação para coordenar o processo de gestão das condicionalidades em seu território.

“O conceito de intersectorialidade remete à integração de diversos setores, principalmente governamentais, mas não exclusivamente, com vistas à solução de problemas sociais complexos cuja característica fundamental é sua multicausalidade. A intersectorialidade implica que diversos setores governamentais não só entreguem a um mesmo público específico os serviços que são próprios de cada um, mas que de maneira articulada atendam a necessidades sociais e previnam problemas que têm complexas e diversas causas relacionadas em suas origens” (Cunill-Grau, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. In: Gestión y política pública, volume XXIII, n.1, 2014).

## 2.1 A PARTICIPAÇÃO DAS TRÊS ESFERAS GOVERNAMENTAIS

Os municípios, os estados, o Distrito Federal e a União devem conjugar esforços para realizar de forma eficaz o exercício das atribuições que envolvem a gestão de condicionalidades. São atribuições complementares e coordena-

das e seu exercício deve observar a descentralização, a intersetorialidade e os compromissos assumidos na adesão ao PBF. A efetividade das atividades e procedimentos que compõem a gestão de condicionalidades do PBF depende, então, da coordenação de ações entre políticas setoriais e entre os entes públicos envolvidos em sua gestão e execução.

## GOVERNOS MUNICIPAIS

A Gestão Municipal do PBF é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera municipal, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde.

### **Atribuições municipais:**

#### **Gestão Municipal do PBF:**

- ⦿ Atuar em cooperação com os representantes das áreas de educação e saúde responsáveis pelo registro do acompanhamento das condicionalidades, para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos;
- ⦿ Agir em cooperação com os responsáveis pelo atendimento/acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Registrar e analisar os recursos apresentados pelas famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Atribuir senha e perfil de acesso ao Sistema de Condicionalidades (Sicon) às equipes da educação e da saúde responsáveis pelo acompanhamento das condicionalidades do PBF e às equipes da assistência social que realizam o trabalho de atendimento/acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Monitorar o registro do atendimento/acompanhamento das famílias pela assistência social no Sicon;
- ⦿ Promover a articulação intersetorial entre as áreas de educação, saúde e assistência social.

**Assistência Social:**

- ⦿ Mapear a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco, bem como as potencialidades sociais presentes nos territórios;
- ⦿ Obter a lista de famílias em descumprimento e a territorializá-la por CRAS e CREAS;
- ⦿ Orientar os CRAS e CREAS e as equipes de proteção social quanto à realização do atendimento/ acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Fornecer orientação às equipes de proteção social quanto ao registro do atendimento/acompanhamento familiar no Sicon;
- ⦿ Avaliar importância de incluir o encaminhamento das famílias à rede socioassistencial e demais serviços públicos.

**Educação:**

- ⦿ Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação;
- ⦿ Promover a apuração mensal da frequência escolar dos estudantes nos respectivos estabelecimentos de ensino, público ou privado, planejando ao longo do bimestre a recepção, a consolidação e a transmissão de informações no Sistema Presença;
- ⦿ Garantir, por meios diversificados, considerando as realidades dos municípios e das escolas, a coleta e o registro da frequência escolar;
- ⦿ Orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para a promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social;
- ⦿ Orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades de educação do PBF;
- ⦿ Apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos estudantes e combater a evasão e o abandono escolar;
- ⦿ Formar os profissionais da educação para o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes;

- ⊙ Articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual;
- ⊙ Informar ao órgão municipal responsável pelo PBF/Cadastro Único qualquer alteração de escola dos beneficiários do PBF;
- ⊙ Propor ao Poder Público Municipal o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

### **Saúde:**

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

## GOVERNOS ESTADUAIS

A Coordenação Estadual do PBF é responsável pela coordenação da gestão de condicionalidades na esfera estadual, em parceria com as políticas setoriais de assistência social, educação e saúde.

## Atribuições estaduais:

### Coordenação Estadual do PBF:

- ⦿ Realizar articulações com coordenadores estaduais das políticas de saúde e de educação para aprimorar a gestão das condicionalidades;
- ⦿ Apoiar os municípios na realização das ações de gestão das condicionalidades;
- ⦿ Viabilizar o acesso ao Sicon aos parceiros estaduais do PBF nas áreas de educação, saúde e assistência social;
- ⦿ Analisar as informações relativas ao descumprimento de condicionalidades em seu estado e propor estratégias regionais e intersetoriais para o atendimento das famílias de forma integrada com equipes técnicas da Assistência Social;
- ⦿ Capacitar gestores do PBF e da assistência social sobre condicionalidades e sobre a utilização do Sicon, especialmente quanto ao registro do Atendimento/Acompanhamento Familiar no sistema.

### Assistência Social:

- ⦿ Monitorar a realização do Atendimento/Acompanhamento Familiar no âmbito dos municípios e o registro no Sicon;
- ⦿ Apoiar e orientar os municípios a respeito da realização do acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Promover/fortalecer a gestão territorial e a qualificação do trabalho social com as famílias atendidas e acompanhadas no âmbito do PAIF e PAEFI.

### Educação:

- ⦿ Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação;
- ⦿ Divulgar, aos municípios, as normas sobre o acompanhamento das famílias pelo setor público de educação, em conformidade com as diretrizes técnicas e operacionais do Ministério da Educação;
- ⦿ Apoiar os municípios na implantação do sistema de frequência escolar, com vistas ao acompanhamento dos estudantes;

- ⦿ Disponibilizar aos órgãos municipais de educação as informações necessárias ao cumprimento do acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual;
- ⦿ Apoiar a implementação de ações de educação e de promoção social em âmbito municipal;
- ⦿ Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos estudantes, gerados pelos municípios, visando constituir diagnóstico para subsidiar a política estadual de educação;
- ⦿ Propor ao Poder Público Estadual o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

### **Saúde:**

- ⦿ Indicar um responsável técnico – profissional de saúde - para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da saúde;
- ⦿ Divulgar aos municípios as normas sobre o acompanhamento dos beneficiários do PBF pela área de saúde;
- ⦿ Apoiar tecnicamente os municípios na implementação das ações relativas ao acompanhamento das condicionalidades de saúde;
- ⦿ Apoiar os municípios na utilização do Sistema de Gestão do PBF na Saúde;
- ⦿ Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos beneficiários, gerados pelos municípios, visando construir diagnóstico para subsidiar a política estadual de saúde e de segurança alimentar e nutricional.
- ⦿ As Secretarias Estaduais de Saúde poderão apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

## GOVERNO FEDERAL

Compete ao Ministério da Cidadania o apoio, a articulação intersetorial e a supervisão das ações governamentais para o acompanhamento das condicio-

nalidades do PBF, sendo os Ministérios da Educação e da Saúde responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento das condicionalidades.

### **Atribuições Federais:**

#### **Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – Ministério da Cidadania:**

- ⦿ Definir em conjunto com o MEC e com o MS o calendário de coleta e registro das informações da frequência escolar e da saúde das famílias beneficiárias;
- ⦿ Gerar os públicos para acompanhamento da frequência escolar e da saúde e enviá-los ao MEC e ao MS;
- ⦿ Consolidar o resultado de acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação;
- ⦿ Identificar crianças e adolescentes com baixa frequência escolar, crianças com calendário de vacinação desatualizado e gestantes com pré-natal não realizado e proceder a aplicação dos efeitos;
- ⦿ Disponibilizar a lista de famílias em fase de suspensão aos municípios para iniciarem o acompanhamento socioassistencial.
- ⦿ Promover ações de articulação intersetorial de políticas e programas estratégicos das áreas de educação, saúde e assistência social que contribuam para atingir os objetivos das condicionalidades.

#### **Secretaria Nacional de Assistência Social – Ministério da Cidadania:**

- ⦿ Apoio técnico aos estados quanto à realização do acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades;
- ⦿ Definir diretrizes, apoiar e orientar os municípios a realizarem o acompanhamento socioassistencial das famílias com crianças, adolescentes e gestantes em descumprimento de condicionalidades e a registrarem essas informações no Sicon.

#### **Ministério da Educação:**

- ⦿ Estabelecer diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar dos beneficiários do PBF e sua divulgação aos estados, municípios e Distrito Federal;

- ⦿ Manter o funcionamento do sistema de frequência escolar (Sistema Presença), disponibilizando-o aos estados, municípios e Distrito Federal;
- ⦿ Promover a formação continuada dos gestores estaduais e municipais nas ações relacionadas ao acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes do PBF;
- ⦿ Analisar os dados consolidados de acompanhamento da frequência escolar, com vistas a orientar as políticas educacionais;
- ⦿ Encaminhar, ao Ministério da Cidadania, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar;
- ⦿ Elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério da Cidadania, calendário anual do acompanhamento da frequência escolar dos estudantes beneficiários do PBF;
- ⦿ O MEC poderá apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o desenvolvimento de ações educativas aos estudantes e às suas respectivas famílias.

#### **Ministério da Saúde:**

- ⦿ Estabelecer as diretrizes técnicas e operacionais sobre o acompanhamento de saúde das famílias beneficiárias e sua divulgação aos estados, municípios e Distrito Federal;
- ⦿ Elaborar e manter em funcionamento o sistema para acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família;
- ⦿ Capacitar os responsáveis técnicos e gestores estaduais para apoiar os municípios na implementação das ações de acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF;
- ⦿ Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos beneficiários do Programa Bolsa Família, gerados pelos municípios, e encaminhá-los para o Ministério da Cidadania;
- ⦿ Disponibilizar relatórios de acompanhamento das condicionalidades de saúde aos Estados, Distrito Federal, Municípios e Ministério da Cidadania.
- ⦿ O MS poderá apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não-governamentais para o fomento de atividades complementares às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.

Os responsáveis pela gestão do PBF nos governos federal, estadual e municipal devem informar e orientar as famílias beneficiárias sobre seus direitos e responsabilidades no âmbito do PBF. Essa atribuição é muito importante e tem relação com o papel do gestor em promover o direito do acesso à informação para as famílias beneficiárias e para a sociedade civil como um todo. Essa é uma das formas de fomentar a participação social dos cidadãos e combater os preconceitos direcionados às populações mais vulneráveis do país.

## 2.2. AS ETAPAS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

A gestão de condicionalidades compreende um conjunto de etapas, em diferentes períodos, visando ao acompanhamento dos compromissos nas áreas de educação e saúde assumidos pelas famílias e pelo poder público. São elas:

- ⦿ **Geração do Público para Acompanhamento:** realizada pelo Ministério da Cidadania, consiste na identificação dos Públicos para Acompanhamento (PA), a partir das bases do Cadastro Único e da Folha de Pagamento do PBF.
- ⦿ **Disponibilização de informações:** nesta etapa, o Ministério da Cidadania envia os PAs para o MEC e para o MS que, por sua vez, os disponibilizam às suas respectivas redes municipais, por meio dos seus sistemas específicos.
- ⦿ **Período de Acompanhamento das Condicionalidades:** nesta etapa os municípios realizam o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades dos integrantes das famílias que estão no PA, nas áreas de saúde e educação.
- ⦿ **Período de Registro do Acompanhamento das Condicionalidades:** esta etapa é reservada ao registro, pelas equipes municipais de saúde e de educação, nos sistemas das respectivas áreas, dos dados resultantes da etapa de acompanhamento das condicionalidades. Ao final de cada período de registro, as informações registradas pelos municípios são enviadas pelos Ministérios setoriais (MEC e MS) ao Ministério da Cidadania.
- ⦿ **Repercussão:** nesta etapa, o Ministério da Cidadania recebe o resultado do acompanhamento realizado pelos municípios, identifica famílias com integrantes que descumpriram as condicionalidades e aplica os correspondentes efeitos previstos na legislação. As famílias são comunicadas desses efeitos, em geral, por meio de mensagem no extrato.

⦿ **Período de registro e avaliação de recursos no Sicon:** o recurso é um ato administrativo para viabilizar o direito de a família solicitar revisão de efeitos aplicados em decorrência de descumprimento de condicionais.

⦿ **Acompanhamento pela Assistência Social:** consiste em prover às famílias em situação de vulnerabilidade e risco social serviços socioassistenciais, dando prioridade àquelas que se encontrem em descumprimento reiterado de condicionalidades.

## ETAPAS DA GESTÃO DE CONDICIONALIDADES



A seta pontilhada entre a etapa de recurso e a etapa de acompanhamento pela assistência social é para indicar que essas etapas não acontecem necessariamente na sequência. Iremos tratar de cada uma dessas etapas a seguir.

Vamos ver agora cada uma delas detalhadamente.

### a. Geração do Público para acompanhamento e disponibilização de informações

Periodicamente, o Ministério da Cidadania gera o público para acompanhamento (PA) das condicionalidades, ou seja, para a área de educação, uma base com informações das crianças e adolescentes que deverão ter a frequência escolar verificada, e para a área da saúde, uma base com informações das crianças menores de 7 anos que deverão ter o calendário vacinal, o peso e a altura acompanhados, além de dados das mulheres para identificação das gestantes e acompanhamento da realização do pré-natal.

O público com perfil para acompanhamento das condicionalidades é gerado pelo Ministério da Cidadania com base na Folha de Pagamentos do PBF e nas informações advindas do Cadastro Único. A seguir, quando falarmos dos períodos de acompanhamento, indicaremos as bases de referência da Folha de Pagamentos e do Cadastro Único usualmente utilizadas para a geração de cada PA.

Em seguida, o Ministério da Cidadania envia os PAs para o Ministério da Educação (MEC) e para o Ministério da Saúde (MS), que, por meio dos sistemas específicos – Sistema Presença e Sistema de Gestão do PBF na Saúde, respectivamente –, disponibilizam-nos aos municípios para realizarem a coleta e o registro das informações do acompanhamento.

### **b. Períodos de acompanhamento das condicionalidades e de registro nos sistemas**

Anualmente, o Ministério da Cidadania, o MEC e o MS acordam um calendário operacional que define os períodos de coleta e registro das informações do acompanhamento das condicionalidades nos sistemas da saúde e da educação. O calendário anual com as principais atividades do acompanhamento de condicionalidades é publicado em Instrução Operacional do Ministério da Cidadania.

O acompanhamento da frequência escolar das crianças e adolescentes ocorre cinco vezes ao ano, bimestralmente, excluindo-se os meses de dezembro e janeiro, destinados às férias escolares. Na área da saúde, há dois períodos de acompanhamento – ou as chamadas vigências –, equivalentes, cada um, a um semestre. As gestões municipais de todas as áreas envolvidas no acompanhamento de condicionalidades devem ficar atentas às datas estabelecidas no calendário. O calendário com as informações do período de acompanhamento e com as datas de abertura e fechamento dos sistemas da educação e da saúde para registro das informações está disponível na página inicial do Sistema de Condicionalidades (Sicon).

É importante ressaltar que o resultado do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação tem impacto direto sobre o Índice de Gestão Descentralizada Municipal e Estadual (IGD-M e IGD-E) e, conseqüentemente, no repasse financeiro realizado pela União a estados, municípios e Distrito Federal para auxiliar na gestão do PBF e do Cadastro Único. Por isso é essencial que o trabalho de gestão das condicionalidades seja realizado de forma articulada entre as áreas envolvidas no Programa.

### **Como acontece o acompanhamento de saúde?**

O Sistema Único de Saúde (SUS) é responsável por oferecer serviços de saúde, garantindo acesso integral, universal e gratuito para toda a população. O acompanhamento dos beneficiários do PBF pela área de saúde busca assegurar a oferta de serviços básicos a uma população com mais dificuldades para ter acesso a seus direitos. As equipes de saúde da Atenção Primária são responsáveis por esse acompanhamento, contribuindo para a prevenção de doenças e manutenção de um bom estado de saúde, esclarecendo à família sobre o seu papel no cumprimento das ações que compõem as condicionalidades do PBF e de suas responsabilidades na melhoria de suas condições de saúde e nutrição.

Acompanhar os beneficiários e registrar as condicionalidades da saúde não são atividades importantes apenas para preencher mapas e sistemas: são **fundamentais** para garantir o acesso das famílias às ações preventivas de saúde.

A Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18 de novembro de 2004, dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o acompanhamento das famílias beneficiárias relativas ao cumprimento da agenda de saúde. O acompanhamento das condicionalidades de saúde é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Saúde, que devem indicar um Coordenador Municipal do Bolsa Família na Saúde. O MS é responsável pelo **Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde**, utilizado para o registro do acompanhamento.

Como dito anteriormente, no início de todo período de acompanhamento, o Ministério da Cidadania disponibiliza ao MS arquivo contendo a lista dos beneficiários do PBF com perfil saúde, ou seja, crianças menores de sete anos e mulheres. Esse arquivo é importado para a base do Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde.

As informações do público para acompanhamento das condicionalidades são disponibilizadas pelas Secretarias Municipais de Saúde às Unidades Básicas de Saúde e Equipes da Estratégia Saúde da Família por meio do formulário Mapa de Acompanhamento, extraído do Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde. Esse formulário é utilizado para o registro do acompanhamento dos beneficiários do PBF, para facilitar a posterior inclusão dos dados no sistema. O acompanhamento também pode ser registrado diretamente no sistema pela equipe de saúde. Para o preenchimento do Mapa de Acompanhamento, é fundamental que a equipe de saúde seja capacitada para a coleta de medidas antropométricas. Por isso, o MS distribuiu material de apoio<sup>6</sup> sobre esse tema a todos os municípios brasileiros.

Especificamente em relação ao acompanhamento de mulheres para identificação de gestantes, no início de cada semestre, o Ministério da Cidadania gera um arquivo denominado inicial, que contempla as mulheres com idade entre 14 e 44 anos, sendo este o público de acompanhamento obrigatório. Nesse arquivo inicial também consta o público de acompanhamento não obrigatório, composto por mulheres com idade entre 7 e 13 anos e acima de 44 anos, para garantir a possibilidade de se identificar e acompanhar todas as beneficiárias do PBF que estejam grávidas.

<sup>6</sup> Esse material está disponível em <http://dab.saude.gov.br/portal-dab/biblioteca.php?conteudo=publicacoes>. Nesse site, é possível fazer o *download* de publicações relacionadas ao acompanhamento das condicionalidades de saúde do PBF.



**ATENÇÃO:** Embora esse público seja considerado não obrigatório, se for acompanhado será contabilizado no cálculo do IGD.

Além disso, no meio de cada vigência – em geral no início de abril (primeira vigência), e início de outubro (segunda vigência), – o Ministério da Cidadania gera um arquivo chamado de complementar, que tem como objetivo atualizar a relação das mulheres beneficiárias para acompanhamento, e o envia para o MS. Essa ação possibilita que beneficiárias que entraram no programa após a geração do público inicial possam ser identificadas como grávidas e, portanto, elegíveis ao Benefício Variável Vinculado à Gestante (BVG)<sup>7</sup>. Assim, reduz-se a possibilidade de uma gestante elegível não ser identificada pelo acompanhamento da saúde e, por consequência, não ter acesso ao benefício. Esse arquivo é disponibilizado no Sistema de Gestão do PBF na Saúde e essas novas beneficiárias constam como público de acompanhamento não obrigatório<sup>8</sup>.

Para que o processo de registro de informações de saúde ocorra de modo satisfatório, o município deve observar as seguintes etapas:

- garantir a distribuição do Mapa de Acompanhamento com a relação dos beneficiários a serem acompanhados por cada Unidade de Saúde e/ou equipe de Saúde da Família;
- orientar a equipe de saúde para anotar no Mapa as informações de todas as crianças menores de sete anos e as mulheres, registrando se estas estão gestantes ou não;
- solicitar às equipes de saúde a orientar as famílias que mudaram de endereço para atualizarem as informações no Cadastro Único, junto à gestão do PBF;
- solicitar às equipes de saúde que encaminhem os dados para a Coordenação Municipal do PBF na Saúde, ao final do dia ou do mês, ou no prazo estipulado como rotina, para providenciar a inserção das informações no Sistema de Gestão do Bolsa Família na Saúde.

O quadro a seguir apresenta os meses do período de acompanhamento e do período de registro para as condicionalidades de saúde, além das referências

<sup>7</sup> O BVG objetiva aumentar a proteção à mãe e ao bebê durante a gestação, elevando a renda familiar e promovendo maior atenção a uma fase essencial para o desenvolvimento da criança. São elegíveis ao recebimento do BVG as famílias já beneficiárias do Bolsa Família que tenham gestantes identificadas na sua composição a partir do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Programa (considerando o limite de recebimento de cinco Benefícios Variáveis por família).

<sup>8</sup> Para mais informações sobre a concessão do BVG, consultar a IO Conjunta MDS/MS nº 20/2013.

do Cadastro Único e da Folha de Pagamentos do PBF usualmente utilizadas para geração de cada público inicial. Observe que o registro do acompanhamento das condicionalidades de saúde no sistema pode ser feito durante quase todo o período de acompanhamento e não apenas ao final da vigência.

Mês de referência do Cadastro Único	Mês de referência Folha de Pagamento	Período de Acompanhamento	Período de Registro
Novembro	Dezembro	Janeiro a junho	Fevereiro a junho
Maio	Junho	Julho a dezembro	Agosto a dezembro

**É importante que o registro seja feito ao longo do período de acompanhamento para evitar o acúmulo do trabalho de inserção das informações no Sistema no final da vigência,** garantindo mais eficiência tanto na prestação de serviços de saúde às famílias como na gestão das condicionalidades. Especificamente com relação às mulheres grávidas, o registro tem que ser feito o quanto antes para que, se atendidos os demais critérios, elas recebam o BVG.

A relação de gestantes identificadas durante o acompanhamento das condicionalidades de saúde é enviada mensalmente ao Ministério da Cidadania para fins de concessão do BVG.

No Sistema de Gestão do PBF na saúde deve-se indicar o motivo nos casos de descumprimento da condicionalidade de saúde. Com os motivos preenchidos adequadamente, é possível identificar e monitorar situações como falta de equipamentos e profissionais adequados, indícios de situações de risco social, entre outras. Assim, a marcação apropriada dos motivos de descumprimento da saúde é uma importante ferramenta de identificação de vulnerabilidade, podendo ser utilizada para que o poder público não só saiba o que está acontecendo com as famílias beneficiárias, como possa também planejar ações para atuar e apoiá-las a superar tais situações. Por isso, é essencial marcar o motivo que melhor reflita a real situação da família<sup>9</sup>.

### Como acontece o acompanhamento da educação?

O acesso à educação escolar é um direito assegurado às crianças e adolescentes brasileiros pela Constituição Federal Brasileira de 1988, e previsto em Leis, como a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei nº 9.394/1996) e ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei nº 8.069/1990). Essa conquista no plano normativo jurídico é de grande relevância no desenvolvimento social e econômico da sociedade brasileira.

<sup>9</sup> A lista dos motivos de descumprimento da saúde encontra-se na seção Anexos.

O efetivo acesso aos serviços educacionais constitui-se no exercício de um direito básico que possibilita a ruptura do ciclo reprodutor das condições de pobreza entre gerações. Neste sentido, o PBF, por meio das condicionalidades da educação, busca colaborar na promoção do acesso à educação e na permanência das crianças e adolescentes na escola, procurando fortalecer tanto a busca dos serviços educacionais, por parte das famílias beneficiárias, quanto a oferta, por parte do poder público. O acompanhamento da frequência escolar vem contribuindo para melhorar o acesso e a permanência na escola das crianças e adolescentes integrantes de famílias beneficiárias. Com isso busca-se avançar na formação de uma geração mais escolarizada e mais capacitada para o exercício da cidadania e para a inserção no mercado de trabalho.

A Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004, estabelece atribuições e normas para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos pertencentes a famílias beneficiárias. O acompanhamento das condicionalidades de educação é de responsabilidade das Secretarias Municipais de Educação, que devem indicar o Coordenador Municipal do Bolsa Família na Educação. Para realizar e registrar o acompanhamento, o município utiliza o Sistema Presença<sup>10</sup>, ferramenta desenvolvida pelo Ministério da Educação.

A frequência escolar das crianças e adolescentes é apurada mensalmente e o registro no Sistema Presença é feito bimestralmente, conforme quadro abaixo. O percentual da frequência escolar dos estudantes, beneficiários do PBF, é calculado com base nos dias letivos do calendário escolar de cada sistema ou estabelecimento de ensino.

Mês de referência do Cadastro Único	Mês de referência Folha de Pagamento	Período de Acompanhamento	Período de Registro
Janeiro	Fevereiro	Fevereiro e março	Abril
Março	Abril	Abril e maio	Junho
Maio	Junho	Junho e julho	Agosto
Julho	Agosto	Agosto e setembro	Outubro
Setembro	Outubro	Outubro e novembro	Dezembro

No Sistema Presença deve-se indicar o motivo nos casos de frequência abaixo da estabelecida pelo Programa. Com os motivos preenchidos adequadamente, é possível identificar e monitorar situações como falta de oferta de escola, abandono escolar, trabalho infantil, etc. Assim, a marcação apropriada dos motivos de baixa frequência é uma importante ferramenta de identificação de vulnerabilidade, podendo ser utilizada para que o poder público não só saiba o que está acontecendo com as famílias beneficiárias, como possa também planejar ações para atuar e apoiá-las a superar tais situações. Por isso, é essencial evitar motivos genéricos e deve-se marcar o motivo que melhor reflita a real situação da família<sup>11</sup>.

**10** O Sistema de Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença) caracteriza-se como importante tecnologia social de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar de estudantes beneficiários do PBF. Ao longo dos 05 períodos do ano, as escolas informam a frequência escolar dos beneficiários do PBF. Por meio dos dados produzidos e sistematizados, os(as) gestores(as) públicos(as) podem atuar intersetorialmente, buscando soluções para a melhoria da qualidade do acesso, de permanência e do sucesso escolar dessa população em contexto de vulnerabilidade social.

### c. Repercussão

Como vimos, as informações de acompanhamento que os municípios registram são enviadas pelo MEC e MS ao Ministério da Cidadania. A partir disso, o Ministério da Cidadania identifica as famílias com descumprimento de condicionalidade – ou seja, aquelas que têm um ou mais integrantes que deixaram de cumprir os compromissos assumidos nas áreas de saúde e educação – e aplica os efeitos previstos na legislação. As famílias são comunicadas desses efeitos, em geral, por meio de mensagem no extrato de pagamento. Esse processo é o que chamamos de repercussão.

As crianças e adolescentes com baixa frequência escolar, as crianças com calendário de vacinação desatualizado e as gestantes que não realizaram o pré-natal sinalizam ao poder público que, por algum motivo, estão com dificuldades de acessar esses serviços. Essa dificuldade de acesso pode ser um indício de que a família se encontra em situação de vulnerabilidade ou risco social.

É importante notar que apenas dentro do conjunto de famílias acompanhadas pela saúde e pela educação é que são identificadas as que descumprem as condicionalidades. As famílias que por algum motivo não tenham sido acompanhadas não sofrem efeitos no benefício em decorrência do descumprimento de condicionalidades, pois não se pode afirmar que estas se encontram em situação de descumprimento<sup>12</sup>. Entre os motivos do não acompanhamento dessas famílias estão, por exemplo, a desatualização cadastral e a situação transitória de mudança de escola ainda não captada no Sistema Presença. Entretanto, existe a possibilidade de essas famílias estarem enfrentando dificuldades em acessar os serviços públicos de educação e saúde. Por isso, as famílias não acompanhadas pela saúde e pela educação também geram um alerta ao Poder Público.

**11** Os motivos de baixa frequência encontram-se na seção Anexos.

**12** No âmbito do acompanhamento da condicionalidade de educação, a grande maioria dos beneficiários não acompanhados se encontra na situação de “não localizado”. Os “não localizados” são as crianças e adolescentes que não foram identificadas em nenhuma escola, durante o acompanhamento, no Sistema Presença/MEC. Nesses casos, de acordo com as normativas do Programa, as famílias com integrantes “não localizados” podem sofrer bloqueio no benefício, mas isso não é considerado descumprimento de condicionalidades.

Alguns descumprimentos não geram repercussão. Por exemplo, se o aluno não foi às aulas porque está doente ou uma criança não foi vacinada porque não havia vacina na unidade de saúde. Por isso, para que a etapa de repercussão aconteça de forma eficaz, é necessário que nas etapas de acompanhamento e de registro das condicionalidades de saúde e de educação seja indicado o motivo do descumprimento que reflita a real situação da família. No Sicon, as informações relativas à repercussão se referem apenas aos descumprimentos que geraram aplicação de algum efeito.

A repercussão ocorre em todos os meses ímpares, exceto janeiro, considerando os últimos resultados do acompanhamento de educação e/ou saúde. Por exemplo, na repercussão do mês de maio, levam-se em conta os resultados do acompanhamento da frequência escolar dos meses de fevereiro e março, isto é, as famílias que tiveram um ou mais membros que não alcançaram a frequência escolar mínima exigida pelo PBF em pelo menos um desses meses receberão efeito por descumprimento no mês de maio. O quadro a seguir apresenta o calendário da repercussão.

Mês de Repercussão (meses ímpares)	Períodos de Referência do acompanhamento	
	Educação	Saúde
Março	Outubro e novembro do ano anterior	2º semestre do ano anterior
Maio	Fevereiro e março	–
Julho	Abril e maio	–
Setembro	Junho e julho	1º semestre do ano vigente
Novembro	Agosto e setembro	–

O histórico de descumprimento da família pode ser consultado no Sicon e mostra os efeitos aplicados, em quais períodos ocorreram e os membros da família que descumpriram as condicionalidades a cada efeito.

Observe que os cinco meses de repercussão se referem ao acompanhamento de educação e apenas dois se referem ao acompanhamento de saúde. Nos meses de março e setembro há repercussão tanto por descumprimento na área de saúde quanto de educação. Vale ressaltar que se a família descumprir as condicionalidades de educação e de saúde na mesma repercussão, somente um efeito será aplicado à família. Não há acúmulo de efeitos independentemente da quantidade de descumprimentos numa determinada repercussão. Na página inicial do Sicon está disponível o calendário da repercussão.

Os efeitos aplicados em decorrência do descumprimento de condicionalidades são estabelecidos na Portaria MDS nº 251/2012. Esses efeitos são graduativos e variam conforme o histórico de descumprimento da família, sendo eles advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento do benefício.

**Advertência:** a família é comunicada de que ocorreu descumprimento de condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício.

**Bloqueio:** o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela.

**Suspensão:** o benefício fica suspenso por dois meses e a família não receberá os valores referentes a esse período<sup>13</sup>. As suspensões podem ser reiteradas, ou seja, aplicadas repetidas vezes.

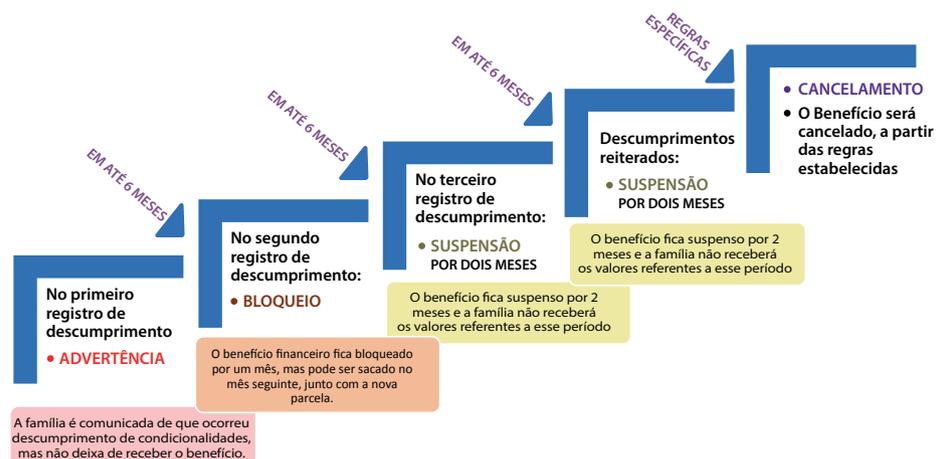
**Cancelamento:** a família deixa de participar do PBF.

Para a progressão de um efeito para o seguinte, considera-se o tempo de validade do efeito anterior, que corresponde à um período de seis meses em que o efeito permanece válido, isto é, se houver nesse período um novo efeito por descumprimento de condicionalidades, será aplicado o próximo efeito na escala de gradação. Por exemplo, caso uma família tenha sido advertida em março de 2018 e venha a receber um novo efeito por descumprimento em período inferior ou igual a seis meses – ou seja, até setembro de 2018 –, o benefício será bloqueado. Se o intervalo entre os efeitos for superior a 6 meses, um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência, ou seja, retorna-se ao primeiro estágio na gradação dos efeitos.

**13** A não ser nos casos em que a família apresente recurso contra o descumprimento de condicionalidades, a ser registrado no Sicon, e tenha o recurso deferido pela gestão municipal do PBF. O tema recursos será abordado mais para frente neste Guia.

Caso uma família receba uma advertência por um descumprimento na área de saúde e em outra repercussão em período igual ou inferior a seis meses, receba um novo efeito, agora por descumprimento na área de educação, receberá um bloqueio, pois a gradação dos efeitos terá avançado.

A figura a seguir sistematiza a aplicação dos efeitos por descumprimento de condicionalidades.



O acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação é feito por indivíduo, mas a consolidação dos resultados para a repercussão é feita por família, exceto no caso de adolescentes que recebem BVJ. Ou seja, quando o descumprimento é relativo às crianças de 0 a 15 anos ou gestantes, todo o benefício da família é afetado, incluindo a parcela relativa ao BVJ. Entretanto, quando o descumprimento se refere somente à baixa frequência de adolescente que recebe o BVJ, apenas a parcela relativa a esse benefício sofre o efeito<sup>14</sup>. E ainda, as famílias podem receber no máximo dois BVJ, se um deles descumprir a condicionalidade, a parcela do benefício correspondente ao outro BVJ também não é afetada. Isso significa que gradação dos efeitos sobre o BVJ é distinta do restante do benefício da família, assim é possível que o BVJ esteja em um efeito de suspensão e a família, em decorrência de um descumprimento por uma criança de 0 a 15 anos ou gestante, receba uma advertência.

### Fase de Suspensão e Suspensões reiteradas

As famílias que recebem uma suspensão por descumprimento de condicionalidades entram na chamada fase de suspensão. Esse termo é utilizado pela gestão de condicionalidades para representar o período no qual o efeito de suspensão é válido. Durante esse período, caso a família venha a receber um novo efeito por descumprimento, será uma nova suspensão. Por esse motivo se diz que as suspensões podem ser reiteradas, ou seja, repetidas vezes. Vale destacar que a cada suspensão a validade do efeito é reiniciada. Se a família ultrapassar o período de seis meses sem receber efeitos por descumprimento de condicionalidades, sairá da fase de suspensão e um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência.

Não confunda suspensão com fase de suspensão! A suspensão diz respeito ao efeito por descumprimento de condicionalidades que interrompe o pagamento do benefício por dois meses. A fase de suspensão é iniciada a partir do primeiro efeito de suspensão e a família continua nela até que consiga ficar mais de seis meses sem receber novos efeitos de suspensão ou quando tem o benefício cancelado<sup>15</sup>.

### Regras específicas para o cancelamento do benefício por descumprimento de condicionalidades

Com a Portaria nº 251/2012, o cancelamento do benefício passou a ser uma exceção. Isso decorre de uma visão não punitiva das famílias em descumprimento de condicionalidades. Antes da Portaria nº 251/2012, o cancelamento

**14** A gestão de condicionalidades distingue os benefícios entre BFA e BVJ. O BVJ se refere ao descumprimento de adolescente que recebe este benefício. Já o BFA se refere a todos os demais benefícios da família e está relacionado ao descumprimento por integrantes de 0 a 15 anos ou gestantes.

**15** Se o cancelamento for por motivo de descumprimento de condicionalidades e houver o deferimento do recurso, a família volta para a fase de suspensão, caso ainda tenha algum efeito de suspensão válido. Veremos mais a frente que o deferimento do recurso anula o efeito por descumprimento de condicionalidades a qual se refere, nesse caso, o cancelamento.

era realizado de forma automática após determinado número de descumprimentos, sem que houvesse alguma atuação por parte do poder público junto à família.

A partir da Portaria nº 251/2012, nenhuma família poderá ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes tenha sido acompanhada pela Assistência Social.

O descumprimento de condicionalidades deve ser visto como um indício de que a família pode estar vivenciando uma situação de vulnerabilidade que a impede de acessar os serviços essenciais de saúde e de educação, motivo pelo qual deve receber a atenção e o apoio do poder público.

A ação do poder público é materializada pelo acompanhamento da assistência social que tem como finalidade contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade ou risco social vivenciadas pelas famílias, potencializando a capacidade de preservação, recuperação e fortalecimento da função protetiva das famílias, visando à sua autonomia. O acompanhamento da assistência social pode se dar no âmbito da proteção social básica e da proteção social especial, por meio de atendimento ou acompanhamento dessas famílias.

As famílias em situação de descumprimento de condicionalidades são público prioritário das ações de acompanhamento pela assistência social ofertadas no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), conforme previsto no art. 19 do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda<sup>16</sup>. Dentre as famílias que estão em descumprimento, aquelas que estão em fase de suspensão são ainda mais prioritárias nessas ações da assistência social.

O acompanhamento pela assistência social é uma das formas do poder público identificar vulnerabilidades que, porventura, estejam impedindo uma família de cumprir as condicionalidades, ou seja, de acessar serviços básicos de saúde e de educação, apoiando-a na superação dessas dificuldades. A informação de que determinada família beneficiária está em atendimento ou acompanhamento familiar deve ser registrada no Sicon. Em breve falaremos mais especificamente do acompanhamento pela assistência social.

A partir da Portaria nº 251/2012, nenhuma família pode ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem antes ser acompanhada pela assistência social. Para compreender como se dá o cancelamento, precisamos entender o conceito de Período de Atenção. A contagem desse período inicia-se quando simultaneamente:

<sup>16</sup> Disponível na página da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social > Assuntos > Assistência Social > Publicações > Normativas e Notas.

- a) a família está em fase de suspensão; e
- b) a família tem registro de atendimento/acompanhamento familiar ativo no Sicon.

Se após 12 meses de iniciado o Período de Atenção, contados a partir do mês em que tenham começado a vigorar simultaneamente as situações dos itens a e b, a família apresentar novo descumprimento sem ter saído da fase de suspensão, o benefício será cancelado. Lembrando que se durante esse período a família ficar mais de seis meses sem receber efeitos de suspensão, sairá da fase de suspensão e, conseqüentemente do Período de Atenção, cessando o risco de cancelamento. Nesse caso, um novo descumprimento irá gerar um efeito de advertência.

O atendimento/acompanhamento familiar não precisa durar os 12 meses. Pode ser encerrado antes a critério da equipe da assistência social que acompanha a família. Entretanto, mesmo após o encerramento, a família continua em Período de Atenção.

Veja abaixo um exemplo de aplicação da regra de cancelamento:

A família em questão entra em Período de Atenção em abril/2016. Repare que ela teve suspensões reiteradas durante o período de 12 meses, sem sair da fase de suspensão. Ao término dos 12 meses, a família voltou a receber efeito por descumprimento sem ter ficado um período de pelo menos 6 meses sem receber efeitos de suspensão, e por isso teve o benefício cancelado.

2016										2017				
Mar	Abr	Maio	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Maio
	AF - Sicon			Período sem AF										
Suspensão	Três meses sem efeito			Suspensão	Três meses sem efeito		Suspensão	Cinco meses sem efeito				Cancelamento do Benefício		



Abril/2016: Início do Período de Atenção  
(Fase de Suspensão + AF)



Março/2017: fim dos 12 meses.

O acompanhamento pela assistência social se configura como uma possibilidade para que o poder público apoie as famílias, buscando soluções junto com elas, visando à superação de suas vulnerabilidades para que não

cheguam ao cancelamento do benefício e voltem a acessar regularmente os serviços de educação e de saúde.

#### **d. Período de registro e avaliação de recursos**

Ao receber um efeito por descumprimento de condicionalidades, qualquer família pode contestá-lo por meio da apresentação de um **recurso** junto à gestão municipal do PBF. Esse é um direito das famílias beneficiárias do PBF previsto no art. 10 da Portaria nº 251/2012.

Para além dos casos de erros ou falhas na aplicação dos efeitos por descumprimento, que podem ser corrigidos por meio do recurso, este também pode ser utilizado nos casos em que o descumprimento esteja associado a situações de vulnerabilidade ou risco social que estejam dificultando o acesso das famílias aos serviços básicos de educação e/ou saúde.

O recurso deve ser registrado no Sicon com a justificativa da família e, posteriormente, avaliado pela gestão municipal. O prazo para o registro e a avaliação de recursos no Sicon é até o último dia útil do mês seguinte à repercussão.

Veja nas tabelas a seguir o prazo relativo a cada repercussão e a qual período de acompanhamento se refere.

<b>EDUCAÇÃO</b>			
<b>Acompanhamento</b>	<b>Registro</b>	<b>Repercussão</b>	<b>Recurso</b>
Fevereiro e março	Abril	Maio	Junho
Abril e maio	Junho	Julho	Agosto
Junho e julho	Agosto	Setembro	Outubro
Agosto e setembro	Outubro	Novembro	Dezembro
Outubro e novembro	Dezembro	Março	Abril

<b>SAÚDE</b>			
<b>Acompanhamento</b>	<b>Registro</b>	<b>Repercussão</b>	<b>Recurso</b>
Janeiro a junho	Fevereiro a Junho	Setembro	Outubro
Julho a dezembro	Agosto a Dezembro	Março	Abril

Caso o recurso seja deferido (aceito) pela gestão municipal do PBF dentro do prazo, o efeito de descumprimento será anulado e uma ação de desbloqueio ou de reversão de suspensão ou de cancelamento do benefício será encaminhada para o Sibec pela Senarc. O pagamento do benefício será normalizado, se for o caso, quando não houver ações decorrentes de outros motivos como, por exemplo, revisão cadastral, fiscalização, entre outras. A normalização do pagamento segue as regras e prazos da gestão de benefícios do PBF.

Quando o descumprimento se referir à baixa frequência do adolescente que recebe o BVJ, será necessário apresentar um recurso específico para ele. Assim, caso a família tenha tido um ou mais descumprimentos relativos às crianças de 0 a 15 anos ou gestantes e outro descumprimento relativo ao adolescente que recebe o BVJ, será necessário o registro de dois recursos separados. Caso a família tenha dois jovens recebendo BVJ e haja descumprimento dos dois, será necessário registrar um recurso para cada um.

Conforme previsto no § 2º do art. 10 da Portaria nº 251/2012, a gestão municipal do PBF poderá reconhecer, independentemente da apresentação de recurso pela família, erros comprovados no registro de condicionalidades, podendo, nesta situação, realizar no Sicon a anulação dos efeitos no histórico da família e sobre o benefício financeiro, por meio da funcionalidade de recurso.

#### **e. Acompanhamento pela Assistência Social e Interrupção Temporária**

Como já foi dito, o monitoramento do resultado do acompanhamento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades e riscos sociais que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito. Quando se observa o descumprimento das condicionalidades, são necessárias ações, a partir de um diagnóstico, que promovam o atendimento ou acompanhamento dessas famílias para a superação das vulnerabilidades identificadas e dos riscos sociais a que possam estar submetidas.



**ATENÇÃO:** A etapa de acompanhamento pela assistência social das famílias em descumprimento não precisa ocorrer necessariamente após a etapa de registro e avaliação de Recurso, pois nem todas as famílias que tiveram recurso registrado precisarão de acompanhamento pela assistência social. Mas a etapa de recurso é uma oportunidade de identificar famílias em situação de vulnerabilidade e encaminhá-las para a assistência social.

O Protocolo de Gestão Integrada assume que o descumprimento de condicionalidades constitui situação reveladora de vulnerabilidade das famílias e, portanto, orienta que estas sejam priorizadas no que se refere ao atendimento e acompanhamento pelos serviços socioassistenciais.

O acompanhamento da assistência social deve acontecer no âmbito do SUAS, na proteção social básica e/ou na proteção social especial, a depender da avaliação da área de assistência social.

É importante que os gestores e as gestoras municipais do PBF, a cada período de repercussão, articulem-se com as áreas de assistência social, educação e saúde, para construir um diagnóstico das vulnerabilidades identificadas, da ocorrência de concentração por localidade (territorialização) e da reincidência de descumprimento, dentre outras possibilidades. Com este diagnóstico, é possível identificar as famílias que necessitam de um acompanhamento mais próximo por parte da assistência social, a ser realizado pelo CRAS e/ou CREAS ou equipes técnicas de referência da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial<sup>17</sup>. O Sicon disponibiliza relatórios com todos os dados necessários para a identificação das famílias que tiveram repercussão por descumprimento de condicionalidades.

O registro do atendimento/acompanhamento deve ser feito no Sicon, descrevendo-se as situações identificadas e as atividades desenvolvidas com as famílias<sup>18</sup>. A responsabilidade do registro das informações do acompanhamento no sistema deve ser definida em comum acordo entre a gestão municipal do PBF e a área de assistência social do município, podendo ser feito diretamente pelas equipes dos CRAS, CREAS e da Proteção Social Básica ou Especial que acompanham as famílias.

O registro no Sicon deve observar o respeito ao sigilo de informações que exponham em demasia a família. Dessa forma, ele não substitui as informações que devem ser incluídas no prontuário da família ou no plano de acompanhamento familiar traçado pela equipe técnica nos CRAS e CREAS. Esse registro no Sicon, todavia, é essencial para o trabalho articulado pretendido pelo Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, porque relaciona informações sobre a transferência de renda e a realização do acompanhamento nos serviços socioassistenciais, partindo de um olhar integral sobre as situações vivenciadas pelas famílias. Isto é, com o registro no Sicon é possível a integração entre serviços e benefícios, por meio da *Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades*, como veremos agora.

<sup>17</sup> O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) define as situações que devem ser encaminhadas a cada um desses equipamentos.

<sup>18</sup> Ao valor calculado do IGD, são acrescidos até 5% (cinco por cento), proporcionais ao acompanhamento das famílias em fase de suspensão, que tenham registro de atendimento/acompanhamento familiar no Sicon.

## **Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades**

A aplicação de efeitos gradativos (advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento) e a condição de que nenhuma família tenha seu benefí-

cio cancelado sem antes ser acompanhada pela assistência social evitam o desligamento imediato do programa por motivo de descumprimento das condicionalidades. Para além disso, entende-se que é necessário garantir que a ação de acompanhamento pela assistência social das famílias em descumprimento seja respaldada pela manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família. Neste sentido, conforme previsão do Protocolo de Gestão Integrada e da Portaria nº 251/2012, ao incluir uma família em acompanhamento pela assistência social, pode-se optar por interromper temporariamente a aplicação dos efeitos do descumprimento de condicionalidades.

A garantia da renda mensal articulada com a inclusão das famílias em atividades da assistência social no âmbito do SUAS, bem como em serviços de outras políticas setoriais, é compreendida como a estratégia mais adequada para se trabalhar a superação das situações que impedem ou dificultam que a família cumpra os compromissos previstos no PBF.

Para garantir o recebimento do benefício do PBF, os profissionais da assistência social responsáveis pelo atendimento/acompanhamento da família podem interromper no Sicon a aplicação de futuros efeitos decorrentes do descumprimento de condicionalidades, caso avaliem que a continuidade da transferência de renda à família é necessária para superação de sua situação de vulnerabilidade. Esta ferramenta é chamada Interrupção Temporária dos Efeitos de Descumprimento de Condicionalidades (a partir daqui, chamada de Interrupção Temporária) e para acioná-la é necessário que a família esteja com o registro de acompanhamento/atendimento no Sicon ativo.

A família continua sendo acompanhada no âmbito das condicionalidades de saúde e educação, mas durante a Interrupção Temporária não serão aplicados os efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades. A Interrupção Temporária passa a valer a partir do mês seguinte ao que é acionada e possui validade de seis meses. Todavia, pode ser prorrogada ou, ainda, cessar antes do final do período, por meio de comando no Sicon. Essa decisão deve estar sustentada na análise da situação da família e na identificação das vulnerabilidades que ela está enfrentando. Quando mantida por seis meses, a interrupção temporária tem a prerrogativa de reiniciar a aplica-

ção dos efeitos gradativos pelo descumprimento de condicionalidades, isto é, um novo descumprimento após esse período irá gerar o efeito de advertência.

A interrupção temporária pode ser renovada por quantas vezes a equipe da assistência social que atende/acompanha a família considerar necessário para a superação de vulnerabilidade em que ela se encontra.

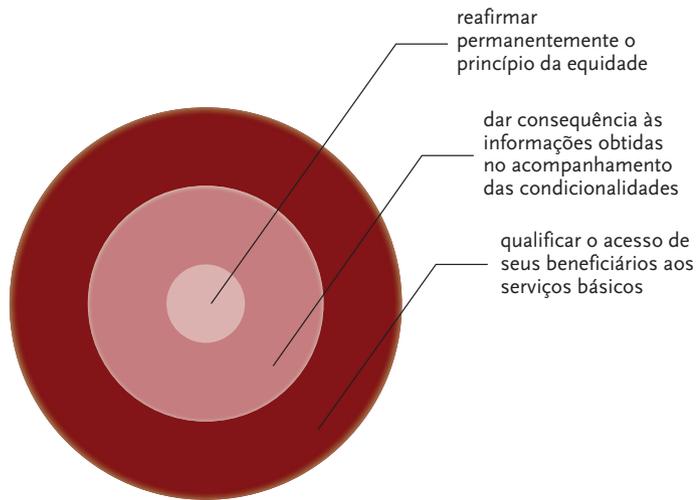
Não há um prazo definido nem para o registro do atendimento/acompanhamento pela assistência social no Sicon, nem para a sua duração<sup>19</sup>. Todavia, a Instrução Operacional Conjunta Senarc/SNAS/MDS nº 19/2013, que divulga aos estados e aos municípios orientações para a inclusão das famílias do PBF nos serviços socioassistenciais, recomenda que o registro do acompanhamento das famílias no Sicon e a ativação da Interrupção Temporária sejam realizados até o último dia útil do mês seguinte ao que ocorreu a repercussão, coincidindo com o prazo de recurso. Isso se dá por questões operacionais (por exemplo, o prazo para geração da folha de pagamentos do PBF), para garantir a interrupção dos efeitos gradativos sobre o benefício das famílias antes da próxima repercussão, com o objetivo de evitar que a descontinuidade da transferência de renda seja prolongada, visto que, como falamos anteriormente, a Interrupção Temporária só passa a valer a partir do mês seguinte ao que é acionada.

### 2.3. AÇÃO INTERSETORIAL DA GESTÃO DAS CONDICIONALIDADES: TERRITORIALIZAÇÃO DE VULNERABILIDADES PARA DIAGNÓSTICO E PLANEJAMENTO, INTERVENÇÃO, AVALIAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS EM AÇÕES INTEGRADAS

<sup>19</sup> O atendimento/acompanhamento pela assistência social não tem prazo máximo de duração. Entretanto, visando que o registro desse atendimento/acompanhamento no Sicon reflita o trabalho social que vem sendo realizado com a família, os registros no sistema possuem prazo máximo de 7 meses se não forem atualizados. O encerramento automático dos registros desatualizados no sistema não significa que a família não mais precise dos serviços socioassistenciais. Ela pode ser reinserida em atendimento/acompanhamento com novo registro no Sicon a qualquer tempo, mediante a retomada do trabalho socioassistencial.

São as condicionalidades que concretizam o princípio da intersectorialidade do PBF, pois é a partir da gestão das condicionalidades que ocorre a articulação com os setores de saúde, educação e assistência social, sinalizando o objetivo comum às três áreas de reforçar o exercício dos direitos sociais básicos por meio da ampliação do acesso das famílias beneficiárias aos respectivos serviços, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Para dar concretude a esse desafio, é possível estruturar a ação compartilhada e intersectorial da gestão das condicionalidades a partir de três frentes de ação: reafirmar permanentemente o princípio da equidade, dar

consequência às informações obtidas no acompanhamento das condicionalidades e qualificar o acesso das famílias do PBF aos serviços sociais básicos.



### Reafirmar o princípio da Equidade

O Princípio da Equidade é uma premissa conceitual, cabe a ela a força convergente de reunir o mesmo sentido de ação para as três áreas nas três esferas, como primeiro passo para o trabalho intersetorial. Dito de outra forma, independentemente da área em que o gestor atue (educação, assistência social ou saúde), deve-se ter o princípio da equidade como norteador de suas ações pois será a partir desse conceito que ele reconhecerá o discurso dos parceiros das diferentes áreas.

O princípio da equidade tem relação direta com as ideias de igualdade e de justiça. É ele que nos faz reconhecer que a implementação de políticas universais como saúde, educação e assistência social, deve enfrentar os processos de exclusão e de vulnerabilidade social, determinados historicamente na sociedade brasileira. Busca-se, com este princípio, considerar as diferenças nas condições de vida e nas necessidades das pessoas, levando em conta que o direito à saúde, educação e assistência social passa pelas diferenças sociais e deve atender essa diversidade. Ou seja, nem todos estão inseridos em condições de igualdade quando se trata do acesso aos serviços básicos de saúde, educação e assistência social. Pelo princípio da equidade, o Estado passa a ter um papel indutor necessário para cumprir a universalização das políticas sociais, na medida em que cabe à ação estatal induzir e adensar o acesso a serviços pelas populações em vulnerabilidade social.

Sendo assim, a formulação das condicionalidades do PBF partiu do entendimento de que os problemas vivenciados pelas famílias beneficiárias em situ-

É preciso reafirmar permanentemente o princípio da equidade que faz parte da essência das condicionalidades: a priorização de segmentos populacionais historicamente excluídos, como as famílias em situação de pobreza, de forma que o poder público invista o esforço necessário para alcançar essas famílias, provê-las dos serviços sociais básicos e garantir sua oferta contínua para que elas sejam inseridas nas políticas universais.

ação de pobreza não se traduzem exclusivamente na limitação da renda. Tais problemas estão, geralmente, associados ao reduzido exercício dos direitos de cidadania e a poucas oportunidades de acesso a uma melhor qualidade de vida por meio de serviços sociais básicos. Por isso, as condicionalidades têm o papel de reforçar o acesso aos serviços públicos que constituem direitos sociais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

### **Dar seguimento às informações obtidas no acompanhamento das condicionalidades**

O acompanhamento das condicionalidades permite ao poder público mapear algumas das principais situações de vulnerabilidade e risco social vivenciadas pelas famílias beneficiárias do PBF. Esses processos incluem trocas e cruzamentos periódicos de bases de dados sobre o acesso das famílias beneficiárias do PBF aos serviços de educação e saúde e sobre o atendimento e acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades realizado pela assistência social, com identificação nominal. Dessa forma, é possível construir diagnósticos sociais sobre indivíduos, famílias e territórios e implementar ações de governo que visem a superação dessas situações. Exemplos de informações com grande potencial de utilização são os motivos de descumprimento, os dados de situação nutricional de crianças e gestantes e o atendimento/acompanhamento familiar.

A análise dessas informações constitui-se como importante ferramenta para as gestões do PBF, contribuindo de diferentes maneiras tanto para ações pontuais quanto para a formulação de políticas públicas de maior amplitude. Nas ações pontuais, a observação do descumprimento de condicionalidades contribui para a identificação de famílias com possibilidade de se encontrarem em situação de vulnerabilidade ou risco social, especialmente quando os descumprimentos ocorrem repetidas vezes em curto período de tempo. De outro modo, os dados referentes ao acompanhamento de condicionalidades podem oferecer uma visão geral do município ou estado, permitindo que as gestões do PBF possam analisar, por exemplo, o registro dos números relativos e absolutos ao longo do tempo, demonstrando a evolução e o reflexo de procedimentos adotados ou outros contextos.

As informações obtidas pelo acompanhamento das condicionalidades como indicativos de vulnerabilidade ou risco social (inclusive para além da pobreza) permitem localizar a vulnerabilidade social no território, o que desloca a culpabilização da família para condicionantes históricas de desigualdades sociais. Considerar a falta de acesso a direitos como um fenômeno histórico, inscrito no território e viven-

ciado por famílias em situação de pobreza como elemento central da equidade permite aos setores de assistência social, educação e saúde avançar nos seus papéis políticos de garantir sua universalização por meio da redução de problemas no acesso e/ou permanência. Contudo, tal entendimento só faz sentido se articulado com os sistemas de políticas universais, que venham a dar consequência às informações obtidas no acompanhamento das condicionalidades.

### **Qualificar o acesso dos beneficiários aos serviços sociais básicos**

A terceira frente de ação na articulação intersetorial é o estabelecimento de parcerias entre o PBF e outros programas estruturantes nos setores de saúde, educação, assistência social, e outras áreas, com o objetivo de qualificar o acesso de seus beneficiários aos serviços sociais básicos. Tais parcerias no âmbito do Governo Federal são estratégias de utilização das informações oriundas do acompanhamento das condicionalidades para adensamento de direitos das famílias em situação de pobreza e, portanto, são parte da gestão de condicionalidades. Além disso, os estados e municípios podem desenvolver estratégias e parcerias locais.

Essas ações integradas potencializam os efeitos gerados pelas transferências condicionadas de renda na redução das desigualdades, contribuindo para a ruptura do ciclo da pobreza entre gerações e para o desenvolvimento das capacidades dos beneficiários do Bolsa Família.

Utilizando os sistemas - descritos na próxima seção -, principalmente o Sicon, que sistematiza as informações das condicionalidades, as gestões municipais e estaduais poderão obter dados referentes a diversos aspectos do acompanhamento de condicionalidades, que proporcionarão uma visão geral do município, estado e macrorregião. Desse modo, é importante que as gestões municipais possam identificar a ocorrência de características e problemas comuns em dados recortes territoriais ou agrupamentos de famílias, para, então, subsidiar decisões e formulações de políticas intersetoriais.

É importante também identificar no território ações, projetos, programas e planos estruturantes já existentes, sobretudo nas áreas relacionadas às condicionalidades do PBF, capazes de contribuir diretamente com a superação da condição de pobreza vivenciada pelas famílias. A partir daí é possível propor e formalizar parcerias que atendam os beneficiários do Bolsa Família, garantindo acesso a outras políticas que reforcem o enfrentamento da pobreza.

# 3

---

## SISTEMAS DE DADOS DAS CONDICIONALIDADES DO PBF

**A** operacionalização da gestão de condicionalidades do PBF ocorre por meio de sistemas informatizados, disponíveis online, que permitem o registro de informações, bem como a obtenção de dados individualizados do público que deve ser acompanhado pelas condicionalidades de saúde e educação.

Esses sistemas se configuram como ferramentas essenciais de uma complexa rede intersetorial e federativa que monitora e avalia, regularmente, não só a oferta de serviços de educação e saúde, referentes às condicionalidades, como também o acesso dos beneficiários a esses direitos.

Nesta seção, serão apresentadas as principais características e funcionalidades dos três sistemas diretamente relacionados à gestão de condicionalidades: Sistema Presença, Sistema de Gestão do PBF na Saúde e Sistema de Condicionalidades (Sicon).

### 3.1. O SISTEMA PRESENÇA – MEC

Os dados e informações coletados do acompanhamento da condicionalidade de educação são registrados no Sistema de Informação do Acompanhamento da Frequência Escolar do Bolsa Família (Sistema Presença). Esse Sistema caracteriza-se como importante tecnologia social de acompanhamento e monitoramento da frequência escolar de estudantes beneficiários do PBF. Por meio dos dados produzidos e sistematizados, os gestores públicos podem atuar intersetorialmente, buscando soluções para a melhoria da qualidade do acesso, da permanência e do sucesso escolar dessa população em contexto de vulnerabilidade social.

Constam no Sistema Presença os nomes dos alunos beneficiários que entram para o acompanhamento durante os cinco períodos do ano, bem como as escolas a que são vinculados, podendo durante o ano haver alteração.

O acompanhamento da frequência escolar no Sistema Presença:

- a.** possibilita a efetivação de políticas públicas para o enfrentamento das condições de pobreza;
- b.** indica a mobilização de ações ao relatar os casos de crianças e adolescentes que não cumprem os percentuais mínimos de frequência escolar;
- c.** enfatiza a importância da permanência da criança e do(a) adolescente na escola;

- d. funciona como alerta para as possíveis violações dos direitos das crianças e dos(as) adolescentes;
- e. reforça a importância da educação como um direito essencial básico, ressaltando o dever que o Estado e as famílias têm de garanti-lo.

O Sistema Presença tem como principais funcionalidades:

- ⦿ Receber e armazenar o registro da frequência escolar dos beneficiários de 6 a 15 anos e daqueles que recebem o BVJ;
- ⦿ Gerar relatórios para a rede de profissionais da educação responsáveis pelo acompanhamento da condicionalidade de educação, para servir como subsídio às atividades de monitoramento e avaliação;
- ⦿ Enviar ao Ministério da Cidadania os resultados do acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários do PBF.

O acesso ao Sistema Presença é restrito. Os coordenadores estaduais e municipais do PBF na educação têm sua senha e podem atribuir o perfil de acesso a usuários auxiliares municipais e estaduais, bem como a operadores escolares.

## 3.2. O SISTEMA DE GESTÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA SAÚDE

O Sistema de Gestão do PBF na Saúde (Sistema BFA), contém o nome de todas as pessoas da família que precisam ser acompanhadas nessa condicionalidade. No Sistema BFA, disponível na plataforma e-Gestor Atenção Básica através do link <https://egestorab.saude.gov.br>, as áreas de saúde dos municípios registram as informações referentes ao peso, altura e vacinação das crianças, bem como o pré-natal realizado com as gestantes identificadas durante a vigência

O Sistema de Gestão do PBF na Saúde tem como principais funcionalidades

- ⦿ Receber o registro dos dados de acompanhamento das condicionalidades de saúde de todos os integrantes da família que precisam ser acompanhados pelas equipes de saúde nos municípios;
- ⦿ Possibilitar consulta de informações, por integrante, sobre o cumprimento ou não das condicionalidades de saúde: realização do pré-na-

tal, atendimento ao calendário de vacinação e registro de peso e altura das crianças menores de sete anos;

- Gerar relatórios com os resultados de acompanhamento da saúde, que servem como instrumentos de diagnóstico, avaliação e monitoramento para a atuação do poder público;
- Enviar ao Ministério da Cidadania os resultados do acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do PBF.

Os relatórios com resultados consolidados são disponibilizados por vigência e possuem acesso público, não sendo, portanto, necessário possuir senha de acesso. Entretanto, os gestores municipais e coordenadores estaduais do PBF podem realizar consultas a dados analíticos do acompanhamento das condicionalidades de saúde no Sistema de Gestão do PBF na Saúde, mediante perfil de acesso a ser cadastrado na plataforma e-Gestor Atenção Básica pelo respectivo Gestor da Atenção Básica, conforme instrutivo disponível em <https://bfa.saude.gov.br/documentos>.

### 3.3. O SISTEMA DE CONDICIONALIDADES – SICON

O Sicon é uma ferramenta online de apoio à gestão intersetorial que integra dados do acompanhamento das condicionalidades dos dois sistemas anteriores, de educação e saúde, além de informações das famílias constantes no Cadastro Único, de pagamento do benefício e de famílias beneficiárias atendidas/acompanhadas pela assistência social. O Sicon pode ser utilizado por gestores das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Integrantes das equipes técnicas da educação, da saúde e da assistência social, incluindo os CRAS e CREAS, bem como membros das Instâncias de Controle Social também devem utilizar o Sicon, considerando diferentes perfis de acesso – apenas para consulta ou para registrar e avaliar recursos, por exemplo – definidos e atribuídos pelo Gestor do PBF.

O Sicon permite que qualquer pessoa incluída no Cadastro Único, beneficiária ou não do PBF, seja localizada pelo NIS ou por outras opções de consulta, tais como: nome da pessoa, data de nascimento, nome da mãe ou código da escola em que está matriculada. Com a localização da pessoa, o Sicon permite visualizar informações relativas à sua família e a cada um de seus integrantes. Dentre as informações exibidas, podem ser destacadas:

- **Composição familiar:** nome, NIS, data de nascimento, sexo e posição na família em relação ao responsável familiar (RF);

- ⊙ **Participação no PBF:** identifica se a família recebeu benefícios do PBF, em que mês, qual o valor e local de saque;
- ⊙ **Localização no Google Maps:** exibe o endereço da família e a localização no mapa;
- ⊙ **Histórico de condicionalidades dos integrantes:** exibe informações relativas ao acompanhamento de condicionalidades de cada membro da família que tem ou teve perfil de acompanhamento (qual período foi acompanhado, em qual condicionalidade e se houve descumprimento, por exemplo);
- ⊙ **Histórico de Repercussão de Condicionalidades:** exibe os registros de descumprimentos de condicionalidades da família, incluindo o tipo de efeito (advertência, bloqueio, suspensão, cancelamento), o mês, o tipo de benefício e a situação do recurso;
- ⊙ **Relatórios consolidados:** as informações gerais acerca do acompanhamento de condicionalidades podem ser organizadas em relatórios elaborados por períodos para municípios, UF e território nacional.

Além dessas informações, o Sicon é uma ferramenta de gestão para análises ampliadas do território e para a operacionalização de algumas atividades da gestão de condicionalidades, pois dispõe, dentre outras, das seguintes funcionalidades:

- ⊙ **Consulta de descumprimento de condicionalidades:** permite consultar pelo NIS ou por diferentes critérios, as famílias que possuem algum descumprimento de condicionalidades;
- ⊙ **Recurso:** permite que a gestão municipal cadastre e avalie os recursos relativos aos descumprimentos de condicionalidades;
- ⊙ **Atendimento/Acompanhamento Familiar:** possibilita que os municípios registrem o atendimento/acompanhamento familiar realizado com as famílias PBF;
- ⊙ **Famílias em Período de Atenção:** possibilita consultar as famílias que podem chegar ao cancelamento por descumprimento de condicionalidades;
- ⊙ **Histórico de AF e interrupção temporária dos efeitos:** possibilita consultar por NIS se a família está ou esteve com registro de AF e interrupção temporária e as alterações que foram feitas no acompanhamento.

O acesso ao Sicon é feito por meio do *Sistema de Gestão do PBF* (SigPBF). O coordenador estadual ou gestor municipal do PBF que se cadastra junto ao Ministério da Cidadania, por meio do Termo de Adesão do estado ou do município, já tem o seu perfil de acesso ao SigPBF automaticamente concedido. No caso dos demais servidores ou integrantes das equipes municipais ou estaduais ou das Instâncias de Controle Social, é necessário que o gestor municipal/estadual faça o cadastro de cada um deles no SigPBF e os atribua o perfil Sicon. Qualquer profissional que trabalhe com a gestão do PBF pode ter acesso ao Sicon. É importante que o coordenador estadual e o gestor municipal se articulem com as áreas de assistência social, saúde e educação para disponibilizar o perfil de acesso, orientando-os acerca das possibilidades de uso do Sicon.

Para informações mais específicas sobre como acessar e utilizar o Sicon é essencial que os usuários leiam detalhadamente o **Manual do Sicon**, disponível no próprio Sicon ou na página do Ministério da Cidadania, no endereço: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Guias\\_Manuais/SiconManualUsuario2.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/SiconManualUsuario2.pdf)

Também é possível obter mais informações de uso do Sicon por meio do curso de Educação a Distância, disponível no endereço: <http://www.mds.gov.br/ead/>.

# 4

---

## CANALIS DE ATENDIMENTO ÀS EQUIPES TÉCNICAS DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

Em caso de dúvidas, a equipe técnica do município deverá entrar em contato com os seguintes canais de atendimento:

**Gestão do PBF**

Central de Relacionamento do Ministério da Cidadania

Telefone: 121

E-mail: [gestorpbf@cidadania.gov.br](mailto:gestorpbf@cidadania.gov.br)

**Acompanhamento das Condicionalidades de Educação**

Ministério da Educação (MEC)

Central de Atendimento aos Coordenadores e Auxiliares Estaduais e Municipais, bem como aos Operadores Escolares.

Telefone: (61) 2022-9171

E-mail: [frequenciaescolar@mec.gov.br](mailto:frequenciaescolar@mec.gov.br)

**Acompanhamento das Condicionalidades de Saúde**

Ministério da Saúde

Telefone: (61) 3315-9033/9024 (Atendimento PBF na Saúde)

Telefone: (61) 3315-9015 (Suporte ao Sistema do PBF na Saúde)

E-mail: [bfasaude@saude.gov.br](mailto:bfasaude@saude.gov.br)



**5**

---

ANEXOS

## 5.1 MOTIVOS DE BAIXA FREQUÊNCIA

### COM VÍNCULO ESCOLAR

#### Tratamento de doença e de atenção à saúde do aluno

- 1 a - Doença/problemas físicos
- 1 b - Doença/problemas psicológicos/mentais
- 1 c - Pós-parto/gravidez de risco/TPM

#### Doença na família/óbito na família/óbito do aluno

- 2 a - Óbito do aluno
- 2 b - Doença de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola
- 2 c - Óbito de pessoa da família prejudicando a frequência do aluno à escola

#### Fatos que impedem o deslocamento/acesso do aluno à escola

- 4 a - Enchente
- 4 b - Falta de transporte
- 4 c - Estradas intransitáveis
- 4 d - Violência na área onde mora
- 4 e - Inexistência de pessoa para levar à escola
- 4 f - Grande distância entre a residência e a escola
- 4 g - Outro

#### Concluiu o Ensino Médio

- 6 a - Sabe-se que ingressou no Ensino Superior
- 6 b - Sabe-se que ingressou no Ensino Técnico Profissionalizante ou outro curso
- 6 c - Não se sabe se houve continuidade nos estudos

#### Suspensão escolar

- 7 a - Com tarefas domiciliares
- 7 b - Sem tarefas domiciliares

#### EJA semipresencial

- 8 a - Com acompanhamento regular
- 8 b - Sem acompanhamento regular

#### Situação coletiva que impede a escola de receber seus alunos

- 9 a - Férias escolares
- 9 b - Greve
- 9 c - Calamidade pública que atingiu a escola ou exigiu o uso do espaço como abrigo
- 9 d - Escola sem professor
- 9 e - Reforma geral da escola
- 9 f - Escola fechada por situação de violência
- 9 g - Falta de merenda escolar
- 9 h - Outro

#### Participação em jogos estudantis/atividade escolar extra-classe

- 10 a - Considerada atividade escolar
- 10 b - Não é considerada como atividade escolar

#### Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying

- 11 a - A escola está agindo no enfrentamento do problema
- 11 b - A escola ainda não está agindo no enfrentamento do problema

#### Ausência às aulas por respeito às questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas

- 12 a - Indígenas
- 12 b - Circenses
- 12 c - Ciganos
- 12 d - Opções religiosas
- 12 e - População de rua

#### Gravidez

- 51 a - Gravidez de risco (sistema lançará para o motivo 1)
- 51 b - Não é gravidez de risco

#### Situação de rua

- 52 a - A escola sabe que o aluno conta com o acompanhamento da rede de proteção local (Cons. Tutelar/CRAS/CREAS)
- 52 b - A escola não sabe se conta com acompanhamento da rede de proteção social.

#### Negligência dos pais ou responsáveis

- 53 a - A escola examinou a questão com as famílias
- 53 b - A escola não abordou esta questão com as famílias

#### Trabalho infantil

- 54 a - A escola sabe que o aluno conta com atenção da rede local de proteção e/ou participa do PETI
- 54 b - A escola não sabe se o aluno conta com acompanhamento da rede de proteção local

#### Motivo da baixa frequência não foi informado

- 58 a - A escola não procurou saber o motivo junto à família
- 58 b - A escola esclarece que a família não informou o motivo
- 58 c - A escola, apesar de solicitada, não informou o motivo
- 58 d - Não foi identificado motivo adequado nesta tabela

#### Violência/Agressividade no ambiente escolar

- 60 a - A escola está atuando no enfrentamento da situação
- 60 b - A escola ainda não está atuando no enfrentamento da situação

#### Trabalho do Jovem

- 62 a - Emprego formal (a partir de 16 anos)
- 62 b - Estagiário sem vínculo empregatício
- 62 c - Trabalho informal

#### Exploração/Abuso Sexual

- 63 a - A escola sabe que a rede de proteção local já foi acionada/comunicada
- 63 b - A escola não sabe se a rede de proteção foi acionada/comunicada

#### Desinteresse/Desmotivação pelos estudos

- 64 a - A escola vem agindo para identificar as causas dessa situação
- 64 b - A escola não tem procurado identificar as causas dessa situação

#### Abandono Escolar/ Desistência

- 65 a - A Escola vem agindo para identificar as causas desse comportamento
- 65 b - A Escola não tem conseguido agir em relação a essa situação

#### Questões sociais, educacionais e/ou familiares

- 68 a - Separação dos pais
- 68 b - Necessidade de cuidar de familiares (idoso, criança, pessoa com deficiência)
- 68 c - Viagem com a família (trabalho sazonal/agricultura temporária/colheita/ outros)
- 68 d - Casamento do(a) Aluno(a) – Atualizar cadastro familiar
- 68 e - Falta de uniforme/calçado/roupa adequada
- 68 f - Pais “sem domínio” dos filhos/relação familiar precária
- 68 g - Família desconhece as faltas da criança às aulas
- 68 h - Aluno com deficiência/necessidades especiais sem apoio/estimulação para permanecer na escola

#### Envolvimento com drogas/atos infracionais

- 70 a - A escola sabe que foi encaminhado aos órgãos competentes
- 70 b - A escola não sabe se houve encaminhamento adequado

#### Violência Doméstica

- 71 a - A escola sabe que a criança já foi encaminhada à rede de proteção social
- 71 b - A escola não sabe se a criança foi encaminhada à rede de proteção social

## SVE – SEM VÍNCULO ESCOLAR

**Beneficiário sem vínculo/matricula escolar por uma das situações abaixo caracterizadas:**

**72 a** - Inexistência de ensino fundamental na comunidade em que mora

**72 b** - Inexistência de ensino médio no território onde mora

**72 c** - Inexistência de serviços educacionais para acampados/ciganos/circenses/itinerantes.

**72 d** - Inexistência de serviços educacionais em situação de internação/privação de liberdade

**72 e** - Inexistência de escola indígena no território onde mora.

**72 f** - Concluiu o ensino fundamental/EJA e inexistente oferta imediata da etapa seguinte.

**72 g** - Beneficiário concluiu o Ensino Médio

**72 h** - Inexistência de atendimento educacional especializado para beneficiário com deficiência/necessidade educacional específica.

**72 i** - Inexistência de transporte/locomoção acessível à escola para beneficiário com deficiência/necessidade especial.

**72 j** - Questões de resistência da família para que o beneficiário com deficiência/necessidade especial frequente a escola.

**72 k** - Inexistência de acessibilidade no ambiente escolar para o beneficiário com deficiência/necessidade especial.

**72 l** - Negativa da escola em receber a criança com deficiência/necessidade especial, alegando falta de vaga

**72 m** - Transferência em andamento/pendente – permanecendo sem solução/aceite, após o encerramento de 02 (dois) períodos de coleta, o beneficiário será lançado como Não Localizado no município de origem do cadastro familiar.

**72 n** - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi encontrado, mas não quer mais estudar.

**72 o** - Beneficiário sem vínculo/matricula escolar foi identificado em condição de óbito (falecido).

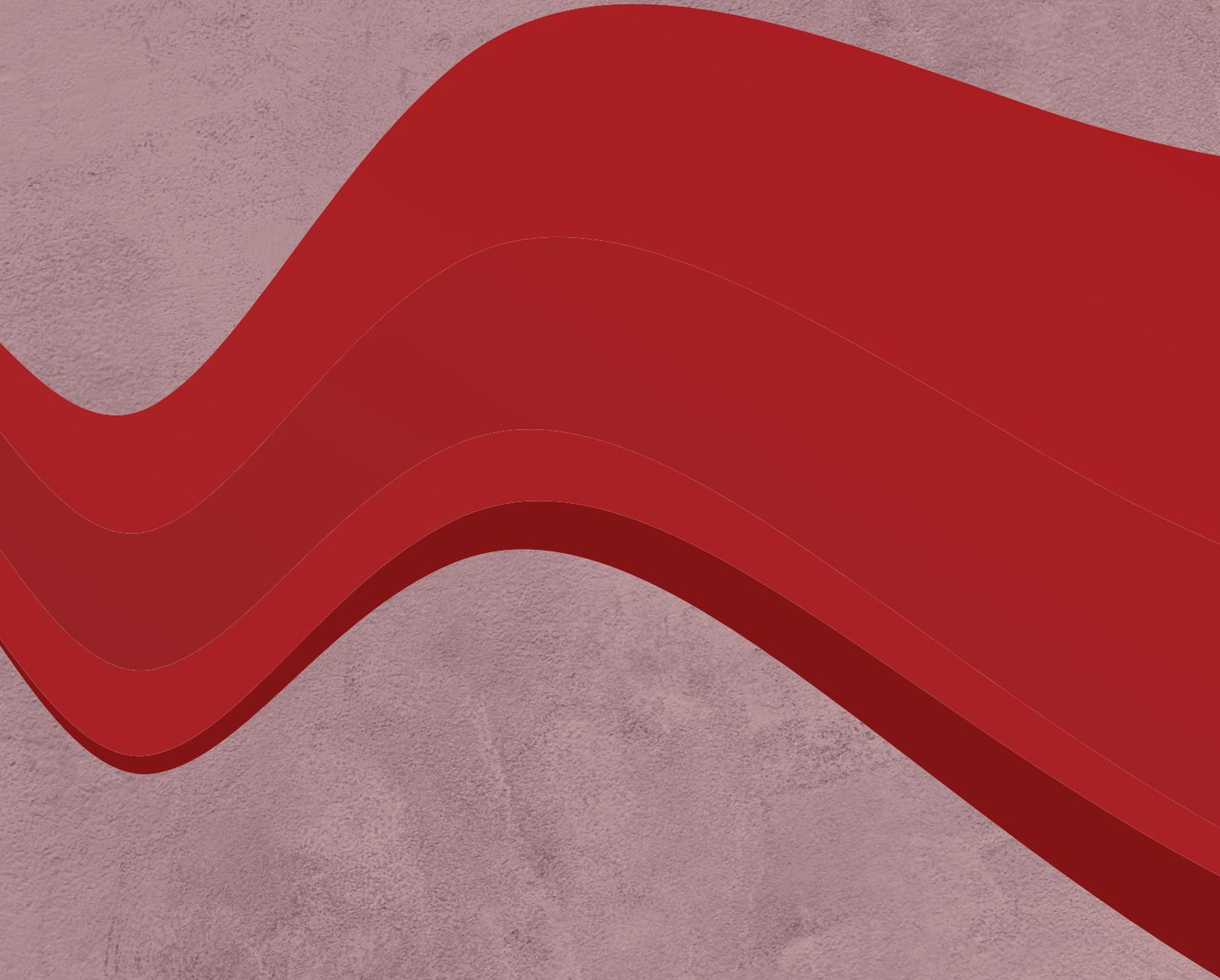
**72 p** - Beneficiário com dados errados impedindo a identificação pela escola (nome errado/data de nascimento errada/NIS duplicado)

## 5.2. MOTIVOS DE DESCUMPRIMENTO NA SAÚDE

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

## 5.3. LEGISLAÇÃO E NORMAS RELACIONADAS À GESTÃO DE CONDICIONALIDADES

Legislação	Assunto
Lei nº 10.836, de 09/01/2004	Cria o PBF
Decreto nº 5.209, de 17/09/2004, e alterações:	Regulamenta o PBF
Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789, de 17/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de educação relativas às condicionalidades do PBF
Portaria Interministerial MS/MDS nº 2.509, de 18/11/2004	Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades do PBF.
Portaria nº 754, de 20/10/2010, com alterações pela Portaria nº 81, de 25/08/2015	Estabelece ações, normas, critérios e procedimentos para o apoio à gestão e execução descentralizadas do PBF, no âmbito dos municípios, e dá outras providências
Portaria nº 251, de 12/12/12	Regulamenta a gestão das condicionalidades do PBF, revoga a Portaria GM/MDS nº321/2008, e dá outras providências.
Instrução Operacional Conjunta nº 19, de 07/02/2013	Divulga aos estados e municípios orientações para inclusão das famílias do Programa Bolsa Família em situação de descumprimento de condicionalidades nos serviços socioassistenciais de acompanhamento familiar, com registro no Sicon e solicitação da interrupção temporária.
Instrução Operacional Conjunta nº 20, de 12/07/2013	Trata sobre os procedimentos para a identificação de gestantes beneficiárias do Programa Bolsa Família elegíveis ao Benefício Variável à Gestante (BVG) e das regras relacionadas à concessão desse benefício.
Instrução Operacional Conjunta nº 26, de 27/08/2018	Divulga aos estados e aos municípios as orientações para a busca e o atendimento de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família com integrantes identificados ao final de cada período do acompanhamento da frequência no código de situação “2” - beneficiário não localizado – no Sistema Presença/MEC.
Instrução Operacional nº 99, de 19/12/2019	Divulga aos municípios orientações e procedimentos a serem adotados no que se refere aos Recursos apresentados por famílias com efeitos por descumprimento de condicionalidades.





**Presidência da República**  
**Secretaria-Geral**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**DECRETO Nº 11.016, DE 29 DE MARÇO DE 2022**

Regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instituído pelo art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, **caput**, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993,

**DECRETA:**

Art. 1º Este Decreto regulamenta o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, instituído pelo [art. 6º-F da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993](#).

Art. 2º O CadÚnico é instrumento de coleta, processamento, sistematização e disseminação de informações, com a finalidade de realizar a identificação e a caracterização socioeconômica das famílias de baixa renda que residem no território nacional.

§ 1º Na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, o CadÚnico é constituído por:

- I - base de dados;
- II - instrumentos;
- III - procedimentos;
- IV - rede de atendimento;
- V - rede de programas usuários; e
- VI - sistemas.

§ 2º O CadÚnico será utilizado para o acesso e a integração de programas sociais do Governo federal destinados ao atendimento do público de que trata o **caput**.

§ 3º O CadÚnico poderá ser utilizado para a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas, nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital.

§ 4º O CadÚnico incorporará gradualmente o georreferenciamento dos dados de que trata o inciso VII do **caput** do art. 3º, de acordo com as disponibilidades técnicas e orçamentárias, observado o sigilo dos dados pessoais, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania.

Art. 3º São diretrizes do CadÚnico:

- I - a responsabilidade do responsável pela unidade familiar pela declaração dos dados referentes a todos os membros da sua família;
- II - a utilização, pelo Poder Público, de dados sobre a identificação da pessoa e a situação socioeconômica da família, por meio da integração do CadÚnico com outros registros administrativos;
- III - o uso para a articulação e a integração de políticas públicas, em todas as esferas de Governo;
- IV - o uso de tecnologia e inovação para alcance de seus objetivos;

V - a proteção de dados pessoais, observado o disposto na [Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018](#);

VI - o zelo pela segurança da informação; e

VII - o georreferenciamento dos dados.

Art. 4º São objetivos do CadÚnico:

I - reunir, armazenar e processar os registros administrativos dos indivíduos e das famílias de baixa renda;

II - servir como base de dados para o acesso a programas sociais do Governo federal; e

III - ser utilizado como repositório de dados para a realização de estudos sobre seu público, com vistas à análise de alternativas de políticas públicas para a superação da situação de vulnerabilidade econômica e social.

Art. 5º Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se:

I - família - a unidade composta por um ou mais indivíduos que contribuam para o rendimento ou tenham suas despesas atendidas pela unidade familiar e que sejam moradores em um mesmo domicílio;

II - família de baixa renda - família com renda familiar mensal **per capita** de até meio salário mínimo;

III - domicílio - local que serve de moradia à família;

IV - responsável pela unidade familiar - pessoa responsável por prestar as informações ao CadÚnico em nome da família, que pode ser:

a) responsável familiar - indivíduo membro da família, morador do domicílio, com idade mínima de dezesseis anos e, preferencialmente, do sexo feminino; ou

b) representante legal - indivíduo não membro da família e que não seja morador do domicílio, legalmente responsável por pessoas menores de dezesseis anos ou incapazes e responsável por prestar as informações ao CadÚnico, quando não houver morador caracterizado como responsável familiar;

V - grupos populacionais tradicionais e específicos - grupos, organizados ou não, identificados pelas características socioculturais, econômicas ou conjunturais particulares e que demandam estratégias diferenciadas de cadastramento no CadÚnico;

VI - renda familiar mensal - soma dos rendimentos brutos auferidos por todos os membros da família, exceto:

a) benefícios e auxílios assistenciais de natureza eventual e temporária;

b) valores oriundos de programas assistenciais de transferência de renda, com exceção do Benefício de Prestação Continuada de que trata o [art. 20 da Lei nº 8.742, de 1993](#);

c) rendas de natureza eventual ou sazonal, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania; e

d) outros rendimentos, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania; e

VII - renda familiar **per capita** - razão entre a renda familiar mensal e o total de indivíduos da família.

Parágrafo único. As famílias com renda familiar mensal **per capita** superior àquela prevista no inciso II do **caput** poderão ser incluídas no CadÚnico, desde que:

I - a inclusão esteja vinculada à seleção de programas sociais implementados por quaisquer das esferas de Governo; e

II - o órgão ou a entidade executora do programa tenha firmado o termo de uso do CadÚnico, nos termos do disposto no art. 11.

Art. 6º Compete ao Ministério da Cidadania:

- I - gerir o CadÚnico, em âmbito nacional;
- II - editar atos normativos para a gestão do CadÚnico;
- III - coordenar, acompanhar e supervisionar a implementação e a execução do CadÚnico;
- IV - regulamentar o uso do CadÚnico por outros órgãos e entidades dos Governos federal, estadual, distrital e municipal, para as finalidades previstas no art. 13;
- V - qualificar os dados do CadÚnico;
- VI - aperfeiçoar o monitoramento da atualidade dos dados do CadÚnico;
- VII - facilitar a interoperabilidade e a integração do CadÚnico com as outras bases de dados do Governo federal; e
- VIII - gerar dados sobre a situação de vulnerabilidade social dos residentes no País registrados no CadÚnico, com vistas à formulação, à implementação, ao monitoramento e à avaliação de políticas públicas.

Art. 7º O cadastramento das famílias será realizado pelos Municípios que tenham aderido ao CadÚnico ou pelas famílias, por meio eletrônico, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, observados os seguintes critérios:

- I - preenchimento de formulário;
- II - cadastramento de cada cidadão em somente uma família;
- III - cadastramento de cada família vinculado a seu domicílio e ao responsável pela unidade familiar; e
- IV - registro das informações declaradas pelo responsável pela unidade familiar no ato de cadastramento, por meio do formulário a que se refere o inciso I, preferencialmente em meio eletrônico, com as seguintes informações, sem prejuízo de outras a serem estabelecidas em ato do Ministro de Estado da Cidadania:
  - a) identificação e caracterização do domicílio;
  - b) identificação e documentação civil de cada membro da família; e
  - c) escolaridade, participação no mercado de trabalho e rendimento de cada membro da família.

§ 1º Para prestar as informações ao CadÚnico, o responsável pela unidade familiar deverá possuir os dados de todos os membros de sua família.

§ 2º Após o cadastramento, o responsável pela unidade familiar poderá acessar os dados de todos os membros de sua família registrados no CadÚnico.

§ 3º Após o cadastramento, cada membro da família somente poderá ter acesso aos dados de endereço, domicílio e família e a seus dados pessoais registrados no CadÚnico, com exceção do disposto no § 2º.

§ 4º O atendimento às famílias pela rede de atendimento deve ser feito de forma isonômica, acessível e deve garantir tratamento digno.

§ 5º O cadastramento no CadÚnico é uma atividade contínua, que engloba:

- I - a identificação das famílias a serem cadastradas;
- II - a inclusão e a exclusão das famílias no CadÚnico; e
- III - a atualização dos registros cadastrais.

§ 6º Ato do Ministro de Estado da Cidadania estabelecerá os procedimentos para cadastramento diferenciado de famílias pertencentes a grupos populacionais tradicionais e específicos.

Art. 8º O CadÚnico será operacionalizado por meio de plataforma multicanal, na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania.

Art. 9º Os dados e as informações coletadas serão processados na base nacional do CadÚnico, de forma a garantir:

I - a unicidade das informações cadastrais;

II - o seu uso como ferramenta para promoção da ação intersetorial e da integração das políticas públicas que o utilizam; e

III - a racionalização do processo de cadastramento pela rede de atendimento ou por meio eletrônico.

§ 1º Ato do Ministro de Estado da Cidadania estabelecerá a forma para garantia da unicidade das informações cadastrais.

§ 2º Na forma a ser estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania, os dados do CadÚnico terão como fonte:

I - os registros administrativos e as bases de dados do Governo federal e outros registros oficiais;

II - as informações declaradas pelo cidadão à rede de atendimento do CadÚnico; e

III - as informações declaradas diretamente pelo próprio cidadão por meio eletrônico.

§ 3º Na hipótese de haver divergência entre os dados declarados pelo responsável pela unidade familiar e os dados provenientes da integração do CadÚnico com outros registros administrativos, conforme previsto no inciso I do § 2º, prevalecerá a informação prestada pelo responsável pela unidade familiar, caso haja comprovação documental, conforme disposto em ato do Ministro de Estado da Cidadania.

Art. 10. Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União que forem detentoras ou responsáveis pela gestão de bases de dados oficiais disponibilizarão ao Ministério da Cidadania, conforme o disposto no [Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019](#), o acesso aos dados sob a sua gestão, para fins de:

I - integração dos dados e das informações ao CadÚnico, principalmente, dos dados de identificação, endereço e renda;

II - formulação, implementação, avaliação e monitoramento das políticas públicas que utilizam o CadÚnico; e

III - ações de qualificação, análise e monitoramento dos dados constantes da base do CadÚnico.

§ 1º As bases de dados e os registros administrativos serão compartilhados com o Ministério da Cidadania preferencialmente de forma automática, dispensada a celebração de convênio, acordo de cooperação técnica ou ajustes congêneres.

§ 2º Permanecem vigentes os acordos já firmados entre o Ministério da Cidadania e outros órgãos e entidades que tenham por objeto o compartilhamento de dados entre as bases do CadÚnico e as de outros registros administrativos.

Art. 11. A utilização do CadÚnico pelos órgãos e as entidades executores de programas sociais em todas as esferas de Governo dependerá da aceitação de termo de uso do CadÚnico, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania.

Parágrafo único. Os órgãos e as entidades que firmarem o termo de uso do CadÚnico devem coordenar as ações de gestão de seus benefícios ou de seus serviços e disponibilizar periodicamente ao Ministério da Cidadania a base de dados de seus beneficiários.

Art. 12. As informações constantes do CadÚnico devem ser atualizadas ou revalidadas pela família a cada dois anos, contados da data de inclusão ou da última atualização ou revalidação, na forma estabelecida em ato do Ministro

de Estado da Cidadania.

vArt. 13. Os dados de identificação das famílias do CadÚnico são sigilosos, de acordo com a definição estabelecida pela [Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011](#), e pela [Lei nº 13.709, de 2018](#), e de compartilhamento específico, nos termos do disposto no [Decreto nº 10.046, de 2019](#), e somente poderão ser utilizados para as seguintes finalidades:

I - gestão de políticas públicas, de acordo com o § 2º do art. 2º; e

II - realização de estudos e pesquisas.

§ 1º O tratamento dos dados pessoais do CadÚnico para qualquer outra finalidade diferente das previstas no **caput** sujeitará o responsável às penalidades previstas na [Lei nº 12.527, de 2011](#), e na [Lei nº 13.709, de 2018](#).

§ 2º O tratamento de dados pessoais do CadÚnico deve se limitar ao mínimo necessário para a realização de suas finalidades, com abrangência dos dados pertinentes, proporcionais e não excessivos em relação às finalidades do tratamento de dados, nos termos do disposto na [Lei nº 13.709, de 2018](#).

§ 3º A União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal poderão utilizar suas respectivas bases do CadÚnico para as finalidades previstas no **caput** no âmbito de sua competência.

§ 4º Os dados a que se refere este artigo somente poderão ser cedidos a terceiros, pelos órgãos gestores do CadÚnico no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, para as finalidades mencionadas no **caput**, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania.

§ 5º O Ministério da Cidadania poderá ceder a base de dados nacional do CadÚnico aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal para sua utilização em políticas públicas que não tenham o CadÚnico como instrumento de seleção de beneficiários, na forma estabelecida em ato do Ministro de Estado da Cidadania.

Art. 14. Fica [revogado o Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007](#).

Art. 15. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de março de 2022; 201º da Independência e 134º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO  
*João Inácio Ribeiro Roma Neto*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 30.3.2022.

\*