



**PLANTERR**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA - UEFS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL  
MESTRADO PROFISSIONAL – PLANTERR**

**DANIEL SAMPAIO CARNEIRO**

**DESAFIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU-  
BA: POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO NA VIDA DAS FAMÍLIAS  
BENEFICIÁRIAS**

Feira de Santana/BA  
2023

**Ficha catalográfica - Biblioteca Central Julieta Carteado - UEFS**

Carneiro, Daniel Sampaio

C288d Desafios do Programa Bolsa Família no município de Iaçú-BA:  
possibilidades de transformação na vida das famílias beneficiárias / Daniel  
Sampaio Carneiro. – 2024.  
144f.: il.

Orientador: Onildo Araújo da Silva.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual de Feira de  
Santana. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial –  
PLANTERR, 2024.

1. Programa Bolsa Família. 2. Proteção social. 3. Programas de  
transferência de renda. 4. Iaçú, Bahia. I. Silva, Onildo Araújo da, orient.  
II. Universidade Estadual de Feira de Santana. III. Título.

CDU: 304(814.22)

**DANIEL SAMPAIO CARNEIRO**

**DESAFIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU-  
BA: POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO NA VIDA DAS FAMÍLIAS  
BENEFICIÁRIAS**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR), Mestrado Profissional, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana.

Orientador: Prof. Dr. Onildo Araújo da Silva

Feira de Santana/BA  
2023

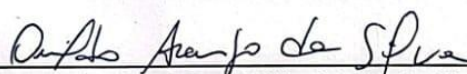
**DANIEL SAMPAIO CARNEIRO**

**DESAFIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU-BA:  
POSSIBILIDADES DE TRANSFORMAÇÃO NA VIDA DAS FAMÍLIAS  
BENEFICIÁRIAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial (PLANTERR) da Universidade Estadual de Feira de Santana como parte dos requisitos necessários para obtenção do título de mestre em Planejamento Territorial.

Aprovada em 07 de julho de 2023.

**BANCA EXAMINADORA**



Orientador: Prof. Dr. Onildo Araujo da Silva  
Universidade Estadual de Feira de Santana – UEFS/PLANTERR



Banca: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Albany Mendonça Silva  
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB



Banca: Prof. Dr. Mario Rubem Costa Santana  
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – UESB

## AGRADECIMENTOS

Não posso deixar de agradecer, primeiramente, a Deus por ter me guiado nessa trajetória, sem ele, jamais, teria traçado meu caminho e persistido nas batalhas que me defrontei. Diversos são os sentimentos que exprimem esse findar de processo, principalmente, quando rememoramos toda a luta, dificuldade, persistência e superação que me levou até aqui.

Sou grato por toda a resistência que passei para realizar este sonho, contudo, mais grato ainda, por saber que nunca estive só, sempre fui amparado por diversas pessoas que seguraram minhas mãos. Essa dissertação é um fruto coletivo, que de forma direta ou indireta, contribuiu para seu amadurecimento, seja, com contribuições para seu amadurecimento, com uma palavra amiga, de conforto ou ouvindo os diversos desabafos que vivemos durante todo o processo de pós-graduação.

Um agradecimento em especial a minha família, minha mãe, Dona Conceição e meu irmão, David, pelo constante estímulo, apoio e confiança a continuar focado nos estudos. À minha companheira de vida, Alissa, e seu apoio incondicional nos melhores e piores momentos, pela paciência e compreensão constante.

Agradeço, ao apoio dos bons amigos que sempre estiveram por perto de alguma maneira, mesmo estando longe.

Agradeço, também, aos professores e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial, em especial ao Professor Dr<sup>o</sup> Onildo Araújo da Silva, meu orientador, pela troca de conhecimento e amadurecimento do percurso de trabalho. Agradeço ainda a professora Dr<sup>a</sup>. Albany Mendonça e ao professor Dr. Mario Rubem Costa Santana que trouxeram durante a Banca de Qualificação, críticas relevantes para o amadurecimento do trabalho. Também, aos profissionais da Política de Assistência Social do município de Iaçú, que me acolheram, cederam tempo e possibilitaram conhecer a realidade local, o que amadureceu o processo metodológico de pesquisa e potencializou conhecer os desafios para executar essa política tão importante para as famílias em vulnerabilidade social do município.

Gratidão à turma do PLANTER 8, pela alegria, companheirismo e por persistir juntos na superação das adversidades diárias, potencializando, sempre, uns aos outros, no incentivo e amadurecimento do andar do trabalho. Mesmo com todos os percalços oriundos da pandemia de covid-19, foi uma alegria e um aprendizado conviver esses últimos anos com vocês.

Enfim, agradeço a todos que me acolheram de braços abertos, na Universidade, no município de Alagoinhas, no CRAS de Boa União, aos profissionais que trabalham comigo no dia a dia, as famílias e usuários que atendo diariamente, que mesmo sem saber, com um sorriso, um “Bom Dia” ou palavras de incentivo, deram sua contribuição para tornar este sonho uma realidade.

## RESUMO

A presente dissertação de mestrado é um estudo acerca do impacto do Programa Bolsa família no município de Iaçú-BA. O estudo demonstra a importância do programa de transferência de renda Bolsa Família, instituído pela Política de Assistência Social brasileira, para o enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, garantindo proteção social para as famílias em vulnerabilidade. O estudo evidenciou o processo de institucionalização da proteção social, instituído ao longo do tempo e o papel dos programas de transferência de renda na agenda dos governos em suas diferentes escalas até a institucionalização do Programa Bolsa Família. Também, foi analisado os desafios na contemporaneidade para os programas de transferência de renda. Por último foi investigado o impacto do programa no município de Iaçú-Ba, sua importância para as famílias em vulnerabilidade social e o desafio em instituir uma rede de proteção, a partir, da Política de Assistência social municipal, para identificar, incluir e garantir acesso ao programa para as famílias em vulnerabilidade social. Os achados evidenciaram a importância desse programa para a autonomia das famílias e para o crescimento do município. Por fim, o estudo evidenciou os desafios dos pequenos municípios para instituir políticas públicas que garantam transformação na vida daqueles que mais precisam.

**Palavras-chave:** Proteção Social, Programa Bolsa Família, Programas de Transferência de renda.

## ABSTRACT

This present master's thesis is a study about the impact of the Bolsa Família Program in the city of Iaçú-BA. The study demonstrates the importance of the Bolsa Família Income Transfer Program, instituted by the Brazilian Social Assistance Policy, to face poverty and extreme poverty, guaranteeing social protection for vulnerable families. The study evidenced the process of institutionalization of social protection, instituted over time and the role of income transfer programs in the government agenda in its different scales until the institutionalization of the Bolsa Família Program. Also, the contemporary challenges for income transfer programs were analyzed. Finally, the impact of the program in Iaçú-Ba was investigated, its importance for the families in social vulnerability and the challenge of establishing a protection network, based on the Municipal Social Assistance Policy, to identify, include and guarantee access to the program for families in social vulnerability. The findings showed the importance of this program for the autonomy of families and for the growth of the municipality. This study also highlighted the challenges of small towns to institute public policies that guarantee transformation in the lives of those who need it most.

**Palavras-chave:** Social Program, Bolsa Família Program, Income Transfer Program.



## LISTA DE SIGLAS

BA	Bahia
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único de Programa Sociais do Governo Federal
CAP's	Caixas de Aposentadorias e Pensões
CAPS	Centro de Atendimento Psicossocial
CASJA	Centro de Atendimento Social de João Amaro
CEAC	Centro de Atendimento ao cidadão e ao Trabalhador
CF-88	Constituição Federal de 1988
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CPBF	Central do Programa Bolsa Família
CRAS	Centro de Referência em Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
FAO	Organização Mundial das Nações Unidas Para a Fome
FMAS	Lei do Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação do Nacional do Bem-Estar do Menor
IAP's	Institutos de Aposentadoria e Pensões
IAPM	Instituto de Aposentadoria e Pensão o dos Marítimos
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
LOS	Lei Orgânica da Saúde
LOSS	Lei Orgânica da Seguridade Social
NIS	Número de Inscrição Social
MC	Ministério da Cidadania

MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEI	Microempreendedor Individual
OMS	Organização Mundial de Saúde
PAB	Programa Auxílio Brasil
PAE	Programa Auxílio Emergencial
PAIF	Programa de Atenção Integral a Família
PAS	Política de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programas de Transferência de Renda
PTRC	Programas de Transferência de Renda Condicionada
RBRB	Rede Brasileira de Renda Básica
RF	Responsável Familiar
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TAC	Taxa de Atualização Cadastral
TAFE	Taxa de Acompanhamento Frequência Escolar
TAAS	Taxa de Acompanhamento da Agenda Saúde

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Principais legislações sobre direitos sociais trabalhistas. Brasil. 1930–1966.....	23
<b>Quadro 2:</b> Principais legislações sobre direitos sociais previdenciários. Brasil. 1911–1990.....	24
<b>Quadro 3:</b> Principais legislações sobre direitos a assistência social. Brasil. 1938–2005.....	26
<b>Quadro 4:</b> Benefícios que consolidam o PBF em 2020.....	53
<b>Quadro 5:</b> Os Benefícios que formam o Programa Auxílio Brasil em 2022.....	64
<b>Quadro 6:</b> Quantidade de instituições de ensino no município de Iaçú-BA em 2020.....	76
<b>Quadro 7</b> – Resumo dos dados relativos à Política de Educação no município ano de 2020.....	77
<b>Quadro 8</b> – Quantidade de alunos matriculados em 2020.....	78
<b>Quadro 9:</b> Percentuais das condicionalidades do PBF no município de Iaçú. 2019.....	90
<b>Quadro 10:</b> Valores repassados as famílias beneficiárias ao longo do tempo. 2022.....	102
<b>Quadro 11:</b> Famílias Cadastradas no CRAS – 2021.....	109
<b>Quadro 12:</b> Família em acompanhamento pelo PAIF 2021.....	109

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1:</b> Organograma da Rede Socioassistencial do Município de Iaçú 2022.....	84
<b>Figura 2:</b> Quantidade de Famílias beneficiárias do PBF do município de Iaçú 2004 a 2023.....	85
<b>Figura 3:</b> Valor do Benefício Médio do município de Iaçú 2004 – 2023.....	86
<b>Figura 4:</b> Valor total repassado ao Município de Iaçú de 2004 a 2023.....	87
<b>Figura 5:</b> Tipos de Benefícios ofertados as famílias do município de Iaçú: contemplados e valores – 2021.....	88
<b>Figura 6 -</b> Relação de Benefícios bloqueados no município – 2018.....	92
<b>Figura 7:</b> Relação de Benefícios cancelados no município de Iaçú – 2018.....	92
<b>Figura 8:</b> Fórmula do IGD-M do Município de Iaçú – 2022.....	95
<b>Figura 9 –</b> Estrutura da Proteção Social Básica do município de Iaçú em 2022.....	98

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1:</b> Município de Iaçú. Estado da Bahia. 2022.....	73
<b>Mapa 2:</b> Localização do Município no Território de Identidade do Piemonte do Paraguaçu. Estado da Bahia. 2022.....	74
<b>Mapa 3:</b> Distribuição das Famílias Beneficiárias por Bairros do município de Iaçú. 2022.....	106
<b>Mapa 4:</b> Distribuição das Famílias Beneficiárias pela Zona Rural do município de Iaçú. 2022.....	108

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>4</b>
<b>PROCEDIMENTO METODOLÓGICO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. A PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL: CAPITAL x TRABALHO E A QUESTÃO SOCIAL .....</b>	<b>11</b>
<b>2. DAS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS À CONSTRUÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE BRASILEIRA .....</b>	<b>21</b>
<b>2.2 A Constituição de 1988 e a seguridade social brasileira: Nova abordagem para um problema antigo .....</b>	<b>34</b>
<b>2.3 O Enfrentamento da pobreza no Brasil: As experiências do PTRs.....</b>	<b>45</b>
<b>2.4 A Contemporaneidade das discussões dos PTRs no cenário atual:.....</b>	<b>55</b>
<b>3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU-BA .....</b>	<b>71</b>
<b>3.2 A Consolidação da Rede Socioassistencial no município de Iaçú-BA: .....</b>	<b>79</b>
<b>3.3 Perfil das famílias assistidas do PBF no município de Iaçú-Ba.....</b>	<b>85</b>
<b>3.4 O desafio da execução do trabalho social com as famílias da PSB: O papel do CRAS e da Central do Cadastro Único .....</b>	<b>96</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>121</b>
<b>5. REFERÊNCIAS .....</b>	<b>124</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa é um estudo sobre os Programas de Transferência de Renda, em especial, o Programa de Transferência de Renda do Bolsa Família (2004-2021), e sua experiência, ao longo do tempo, no enfrentamento da pobreza e suas múltiplas expressões contemporâneas, tendo sido realizado no município de Iaçú, no Estado da Bahia.

Criado durante a gestão do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Governo Lula entre 2003-2006), com a promulgação do Decreto nº5.209, que regulamenta a Lei nº10.836 de 9 de janeiro de 2004, o Programa de Transferência de Renda Condicionada do Bolsa Família foi estruturado como uma das principais estratégias de enfrentamento para o combate à fome, pobreza e extrema pobreza no Brasil.

O processo de construção que culminou com a idealização do Programa Bolsa Família (PBF), se deu com a unificação dos programas sociais de transferência de renda pré-existent: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação, tendo como consequência uma melhor focalização do público-alvo e monitoramento das famílias inseridas no Cadastro Único<sup>1</sup> de programas sociais do Governo Federal - CadÚnico (SILVA; LIMA, 2010).

Por sua amplitude e alcance social, o Programa Bolsa Família tem despertado interesse científico de pesquisadores em diversas linhas de pesquisa, com vistas a entender sua abrangência, capilaridade e impactos no âmbito do fortalecimento das garantias sociais em curto, médio e longo prazo, o que contribui diretamente para o amadurecimento das discussões em torno das famílias impactadas e sobre a efetividade do programa, com base nas experiências com os PTRs, em especial, o PBF. Nesse sentido, a presente proposta de investigação centraliza-se no PBF, em nível municipal, buscando relacioná-lo a transversalidade política, a saber: Assistência Social, Saúde e Educação. Foca também no impacto gerado no município baiano de Iaçú no desafio de garantir o acesso a renda e subsistência das famílias beneficiárias.

De acordo com o relatório da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério da Cidadania, no mês de maio de 2021, o Programa Bolsa Família alcançou o número de 14.695.095 (quatorze milhões seiscientos e noventa e cinco mil e

---

1–Criado em 2001 por meio do decreto nº 3.887, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, ou somente Cadastro Único, tem como objetivo identificar e caracterizar as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza por meio de dados fornecidos pela população. O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério da Cidadania e, no Distrito Federal, pela Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDES, 2020).

noventa e cinco) famílias atendidas, englobando em torno de 41 milhões de pessoas. O público-alvo do programa é formado por famílias que vivem em situação de extrema pobreza com renda per capita de até R\$ 89,00 mensais, e de pobreza, com renda de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 mensais por membros, inseridas no Cadastro Único em todos os municípios brasileiros. O benefício médio pago a cada família é de R\$ 189,21 (SEDES, 2020).

Nos últimos 18 anos, foi sendo prontamente aprimorado por diferentes gestões de governo, entre eles, a gestão do governo Dilma Rousseff (2011-2016), Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Messias Bolsonaro (2019 – 2021). Em outubro de 2021, mesmo após sua consolidação, experiência e reconhecimento histórico de sucesso tanto nacionalmente quanto internacionalmente, o governo federal, sob a gestão do Governo do então presidente Jair Messias Bolsonaro, substituiu o PBF por um novo programa social. O Auxílio Brasil, foi instituído com a medida provisória nº1.061/2021 que garantiria um valor básico e mínimo de R\$400,00 para cada família beneficiária, além de ampliar o número de beneficiários atendidos para 17,56 milhões de famílias (MC, 2021).

Nesses termos, é importante frisar que esta investigação se delimita exclusivamente ao estudo do Programa Bolsa Família no município de Iaçú, compreendendo desde a sua formação em 2004, ano de surgimento do programa e da pactuação do município com o Governo Federal, ao ano de 2021, ano que finda o programa com o surgimento do Auxílio Brasil.

Dessa forma, a pergunta-chave e central da pesquisa é: quais os impactos do Programa Bolsa Família no município de Iaçú-Bahia? Assim, foi investigado a relação do poder público em garantir o acesso do PBF para as famílias público alvo do programa, compreendendo as transformações, os desafios e as mudanças que incidem na garantia do programa, investigando quais as estratégias traçadas tanto pelo poder público quanto pelas famílias na garantia de acesso à renda, cumprimento das condicionalidades, acompanhamentos e ações complementares relativos às famílias e equipes técnicas se envolvem com a execução cotidiana do programa.

Devido à realidade materializada em Iaçú - BA, torna-se essencial a elaboração de estudos que evidenciem as particularidades do município, analisando as especificidades e potencialidades que se materializam em seu dia a dia, esmiuçando os desafios enfrentados nos municípios de pequeno porte<sup>2</sup> (PNAS, 2004) na consolidação e

---

<sup>2</sup>PNAS – Política Nacional de Assistência Social, onde são considerados os dados gerais do País permitem uma análise situacional global e sugerem, ao mesmo tempo, a necessidade de confrontá-los com a realidade



materialização das políticas públicas, em especial ao PBF e seus impactos diretos na vida dos beneficiários. Assim, a construção desse estudo rememora e analisa as tentativas de enfrentamento das desigualdades sociais, ao criar respostas para as múltiplas expressões da questão social presentes, ao longo do tempo, na realidade municipal, a partir do Programa Bolsa Família, compreendendo os desafios históricos, políticos, econômicos, sociais e culturais que perpassam junto à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em suas estratégias de construção de políticas públicas que garantam e auxiliem na superação de vulnerabilidades que se encontram as famílias beneficiárias acompanhadas no município.

Os Programas de Transferência de Renda, como o PBF, tornam-se fundamentais e estratégicos no enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, garantindo acesso à renda, o acesso aos programas sociais de diversas pastas e a possibilidade de emancipação das famílias que mais necessitam. Assim, para enfrentar o fenômeno da desigualdade social e seus reflexos presentes na sociedade brasileira, foi essencial a pactuação, descentralização e a construção de políticas públicas que possibilitassem a materialização de um ideário de proteção social que garantisse a consolidação das políticas sociais, construindo uma cultura de garantias de dignidade para com os mais vulneráveis, criando respostas para o enfrentamento efetivo da dívida social.

Para entender a importância do Programa Bolsa Família no município de Iaçuba, foi considerado sua capilaridade, abrangência e estratégias no enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, seu papel central tanto em âmbito nacional quanto na execução local do programa, levando em consideração a construção da garantia do acesso ao direito estabelecido pela Política de Assistência Social e a experiência em garantir o acesso ao programa de Transferência de renda do Bolsa Família em conjunto com as famílias no município.

A escolha do tema se deu a partir de uma experiência de trabalho que ocorreu no município baiano de Muritiba. Nesta experiência, o interesse pelo assunto foi motivado pela reflexão permanente entre a prática cotidiana e o conhecimento adquirido, ao longo do tempo, com as famílias beneficiárias do programa em paralelo com as discussões acerca das possibilidades do PTRs e do PBF existentes em suas diferentes escalas

---

que se passa no âmbito dos municípios brasileiros, considerando ao menos 5 grandes grupos: • Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes • Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes • Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes • Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes • Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes.

nacional, estadual e local. O município de Iaçú possui uma população estimada em 23.950 habitantes, de acordo com a estimativa do censo demográfico de 2021, e uma área de cobertura de 2452 km<sup>2</sup> (IBGE, CENSO 2010). É considerado um município de pequeno porte II (PNAS, 2004), vinculado ao Território de Identidade<sup>3</sup> Piemonte do Paraguaçu (SEI-BA, 2021).

A realidade materializada no município de Iaçú, fruto do histórico das desigualdades sociais manifestadas no Brasil e de sucessivas experiências de governos municipais que efetivamente agiram com descaso para com o enfrentamento do problema da pobreza, em diferentes níveis, penaliza a população extremamente pobre ou pobre do município, que buscam estratégias de sobrevivência e procuram por melhores condições de vida nos grandes centros e nas metrópoles do estado da Bahia e do país. Assim, parte da população do município, tanto da zona urbana quanto da rural é forçada a buscar novas possibilidades de condições de vida, em outras cidades, regiões e Estados, principalmente os jovens, que saem dos berços familiares em busca de novas oportunidades. Um estudo realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA), no ano de 2016, intitulado de Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia demonstrou que, houve no município de Iaçú um decréscimo populacional de 9,7% entre os anos de 2000 – 2010, sustentando para além do senso comum essa realidade de imigração de parte dos residentes no município.

Nesses termos, de acordo com os dados da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI, 2021) o município de Iaçú possuía em maio de 2021, 4.832 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o que corresponde a 13.421 habitantes da população local, sendo diretamente beneficiadas pelo programa com acesso a renda para suprir suas necessidades imediatas. Vale ressaltar que o número de habitantes beneficiárias do Programa Bolsa Família, equivalia a aproximadamente 56% da população do município, que sem o programa estariam em condição de extrema pobreza,

---

<sup>3</sup> Com o objetivo de identificar prioridades temáticas definidas a partir da realidade local, em seu Planejamento Territorial, o Governo da Bahia, passou a reconhecer 27 Territórios de Identidade, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões, o Governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 Territórios de Identidade, constituídos a partir da especificidade de cada arranjo social e local. Sua metodologia foi desenvolvida com base no sentimento de pertencimento, onde as comunidades, através de suas representações, construindo coletivamente a implementação de políticas públicas.

desassistidos, em vulnerabilidade e risco social. Também, no mês de maio de 2021, foram transferidos R\$ 547.795,00 às famílias beneficiárias do Programa no município de Iaçú, tendo benefício médio o valor de R\$ 113,37 por família (SAGI, 2021). Vale ressaltar que devido a Pandemia de COVID 19<sup>4</sup>, boa parte das famílias acompanhadas pelo o PBF, foram transferidas para acesso ao Auxílio Emergencial<sup>5</sup>, o que ocasionou uma diminuição nos valores transferidos pelo programa as famílias contempladas no município.

Quanto à organização textual, o presente estudo estrutura-se da seguinte forma: Além desta introdução, o capítulo 1 trata de situar a questão social e a evolução da luta de classes para instituir proteção social ao longo do tempo. No segundo capítulo foi contextualizado o processo de formação que consolidou o Sistema de Proteção Social materializadas atualmente no Brasil, diante das políticas sociais que envolvem, principalmente, a PAS, em especial os PTRs. No capítulo 3, foi apresentado o PBF no município de Iaçú-Ba, uma breve caracterização do território, o impacto do programa no cotidiano do município, apresentando os principais dados que envolvem a realidade local, o planejamento desenvolvido pela gestão pública municipal frente as desigualdades sociais presentes na cidade, também, foram compreendidas o desafio de identificar, garantir e acompanhar as famílias beneficiárias do PBF.

## PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

Para realização da investigação relatada neste texto, foram desenvolvidos procedimentos metodológicos em etapas, a saber:

Na **primeira etapa**, desenvolvemos uma pesquisa bibliográfica sobre os seguintes temas: Programa Bolsa Família, Proteção Social, Assistência Social, Programas de Transferência de renda e Pobreza. Para isso usamos como fontes os bancos científicos disponíveis na internet tais como Cielo, periódicos da CAPES, além de livros, dissertações e artigos. Vale ressaltar que foram utilizados como referência principais os

---

<sup>4</sup> O Coronavírus (COVID-19) é uma doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2. Tornou-se pandemia mundial em (2020-2022). Ao infectar, provoca o processo de adoecimento em decorrência da COVID-19, a maioria das pessoas apresentam sintomas leves e moderados e se recuperam sem tratamento especial, contudo, pessoas mais vulneráveis desenvolvem um quadro grave e precisam de atendimento médico.

<sup>5</sup>O Auxílio Emergencial ou Coronavoucher, foi um Programa de Transferência de renda do governo federal brasileiro aos mais vulneráveis durante a pandemia de COVID-19, tinha por objetivo garantir o auxílio financeiro para famílias e indivíduos para amenizar os impactos econômicos causados pela pandemia de COVID-19 no Brasil.

trabalhos desenvolvidos por Silva (2010), Zimmermann (2015), Sposati (1992), Yasbek (1992), Pochmann (2001), Pereira (1996), Behring (2011), Boschetti (2012), Potyara (2016) além de outras referências relacionadas as políticas sociais e dos Programas de Transferência de Renda.

Na **segunda etapa** realizamos pesquisa documental, utilizando os seguintes documentos:

#### Legislações Básicas do PBF:

- LEI Nº 10.836, DE 9 DE JANEIRO DE 2004
- DECRETO Nº 5.209 DE 17 DE SETEMBRO DE 2004
- DECRETO Nº 7.788, DE 15 DE AGOSTO DE 2012
- PORTARIA GM/MDS Nº 246, DE 20 DE MAIO DE 2005
- PORTARIA Nº 555, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2005
- PORTARIA Nº 666, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2005
- PORTARIA Nº 341, DE 07 DE OUTUBRO DE 2008
- PORTARIA Nº 256, DE 19 DE MARÇO DE 2010
- PORTARIA Nº 617, DE 11 DE AGOSTO DE 2010
- PORTARIA Nº 754, DE 20 DE OUTUBRO DE 2010
- PORTARIA Nº 204, DE 8 DE JULHO DE 2011
- PORTARIA Nº 251, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2012

#### Legislações Básicas do Cadastro Único:

- DECRETO Nº 6.135, DE 26 DE JUNHO DE 2007
- PORTARIA Nº 177, DE 16 DE JUNHO DE 2011
- PORTARIA Nº 10, DE 30 DE JANEIRO DE 2012
- INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 002/SENARC/MDS, DE 26 DE AGOSTO DE 2011
- PORTARIA Nº 94, DE 4 DE SETEMBRO DE 2013

Além disso, realizamos buscas aos sites do IBGE, MDS/SAGI, MDS/SEDES, que nortearam o entendimento e o acesso às informações acerca do município estudado, principalmente, da realidade demográfica e socioeconômica, que serviram de

embasamento para o amadurecimento das análises que a pesquisa propôs. Cabe mencionar a necessidade de analisar as leis, decretos, planos, em nível municipal acerca do PBF e da Política de Assistência Social para entender como se estrutura e executo o programa no município.

Na **terceira etapa**, foi realizado o processo de visita a campo e de escuta com os profissionais do SUAS que atuam diretamente com as famílias beneficiárias pelo PBF (CADUNICO, CRAS e SMAS). Esta escolha se dá por compreender que estas instituições públicas atuam diretamente na construção/execução/gerenciamento do programa e no acompanhamento das famílias beneficiárias em nível local, o que possibilita compreender as particularidades que envolvem o contexto familiar e que incidem no território do município de Iaçú. Foi elaborado um roteiro de entrevistas semiestruturadas para a realização das entrevistas com as equipes técnicas dos órgãos CADUNICO, CRAS e SMAS ligados ao PBF. Foi desenvolvido o processo de entrevistas junto com as equipes mencionadas, sendo até 2 profissionais entrevistados por órgão público (1 Coordenador e ou 1 Técnico de Referência), totalizando 6 entrevistas. Realizaremos as entrevistas com esses dois profissionais, em diferentes equipamentos, por melhor compreendermos o trabalho cotidiano, e por intervirem diretamente com o acompanhamento das famílias beneficiárias do programa.

Por fim, foi desenvolvido o processo de sistematização e análise dos dados coletados, respondendo as principais indagações acerca da realidade materializada para com as famílias beneficiárias do PBF e como o poder público se estrutura para acompanhar as famílias contempladas pelo programa.

## **1. A PROTEÇÃO SOCIAL: CAPITAL x TRABALHO E A QUESTÃO SOCIAL**

Entender o complexo processo de construção da Proteção Social instituído no Brasil, diante do modelo de ação do Estado brasileiro e do envolvimento das experiências dos Programas de Transferência de Renda (PTR), em especial do Programa Bolsa Família (PBF), ao qual este estudo se debruça, perpassa pela análise histórica de seus caminhos. Ao longo dos percursos registram-se avanços e retrocessos, permeados por relações contraditórias engendradas na sociedade de produção capitalista e das constantes lutas da classe trabalhadora em prol de conquistas por melhores condições de vida.

Para tanto, a análise que este estudo se propõe acerca dos impactos que permeiam o modelo de proteção social, em especial pelo Programa de transferência de renda Bolsa Família, é entendida para além de um fenômeno exclusivamente econômico, mas multidimensional, sendo determinante o entendimento histórico, político, econômico, social, cultural que transcorre direta e indiretamente por sua construção.

Para um maior entendimento acerca da garantia da proteção social estabelecida no Brasil, torna-se necessária a compreensão das lutas dos trabalhadores que são constitutivas da questão social. Tratam-se de conflitos originados nas relações antagônicas entre a burguesia e o proletariado, sendo o reconhecimento desta tensão entre a produção da desigualdade e produção da rebeldia, vetor de resistência, movimento fundamental para as conquistas e/ou concessões dos direitos: civis, políticos, sociais. Tendo como consequência a institucionalização do processo de construção da concepção moderna de cidadania pelo mundo.

Nesse sentido, é importante mencionar que o processo que culminou na Revolução Industrial e na consolidação do sistema capitalista de produção estruturou uma divisão social, impondo mudanças bruscas nas relações econômicas mundiais, mas, também, nas relações sociais entre os indivíduos, traduzindo numa diferenciação entre ricos e pobres, trabalhadores e donos dos meios de produção, sendo este fruto de um processo de produção massivo e da apropriação da riqueza socialmente produzida onde concentra-se nas mãos de poucos.

O desenvolvimento do Sistema capitalista e das forças produtivas provocaram mudanças complexas na organização social acarretando transformações societárias. O processo de urbanização intensifica-se instaurando o rompimento do rural para o urbano, ressalta-se desse movimento a constituição de grupos de indivíduos com interesses distintos. Para Netto (1992), o acirramento do capitalismo concorrencial instaurou um

período de intenso pauperismo, contudo, ao mesmo tempo em que o Sistema Capitalista produzia desigualdades amplamente disseminadas, geravam riquezas para poucos, o que ocasionava a ampliação da miséria para a classe trabalhadora. Assim, é justamente no envolvimento da classe trabalhadora explorada, que vivenciam a reprodução das desigualdades e a elas passam a resistir e se opor, o que permite consolidar o processo de caracterização das múltiplas expressões da questão social.

Portanto, a questão social está relacionada ao exercício empobrecido, alienado e desumanizado das funções do trabalho vivo sob o controle do capital, em diferentes estágios do modo de produção capitalista; logo, à situação daqueles que vivem da venda da sua força de trabalho, como única condição de satisfazer suas necessidades, nem sempre absorvidos no mercado de trabalho, ou absorvidos em situação precária, ou deles ‘excluídos’, marginalizados, segregados, estigmatizados e sujeitos a estereótipos negativos, pela sua condição social. Essa realidade estrutural está ligada às contradições do modo de produção capitalista, da formação da superpopulação relativa que cresce na mesma proporção do crescimento do capital (TEIXEIRA, 2008, p.49).

Visto que o princípio fundante do sistema capitalista é a concentração da riqueza, por meio da exploração do homem pelo homem, tem como consequência a reprodução da extração da mais valia, criando assim, um tipo de desigualdade, a socioeconômica. É justamente o processo de tomada de consciência da classe trabalhadora em questionar a ordem vigente estabelecida que a expressão “Questão Social” torna-se efetivamente pública (PASTORINI, 2007, p.103).

O acirramento da questão social produz condições precárias aos trabalhadores, refletindo a necessidade de mobilização e organização. A classe trabalhadora passa a se organizar e lutar por melhores condições de vida e de trabalho, o que diretamente evidenciam as expressões da questão social. A partir do agravamento da pobreza, a economia de mercado promove estratégias de manutenção do modo de produção. Enquanto consequência desse processo, o Estado se vê obrigado a intervir em um espaço onde não mais cabia apenas a caridade da igreja e as ações pontuais assistencialistas. Cabe mencionar que, o Estado, primeiramente, assume uma postura pautada na repressão, com objetivos claros de manter a ordem vigente, estruturando ações de forma coercitiva, com intuito de conter as manifestações que se tornavam recorrentes.

Não é se não as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade exigindo seu reconhecimento como parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano, da vida social, da contradição entre proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e da repressão (IAMAMOTO; CARVALHO, 1995, p.77).

As primeiras intervenções do Estado direcionadas aos mais pobres aconteceram no século XIV, na Inglaterra. Segundo Pereira (2008), nesse período a pobreza e sua reprodução, inicialmente, foi tratada enquanto caso de polícia, tendo como exemplo, a instituição da Lei dos Pobres, esta tinha a finalidade de repreensão dos indivíduos junto a condição de pobreza acusando-os de “vagabundagem, vadiagem”.

As normas estabelecidas pela Lei dos Pobres diferenciavam aqueles que podiam mendigar (deficientes com impossibilidade de trabalho) dos demais que eram direcionados para o ajuste de conduta, encarceramento e muitas vezes punidos com tortura física. Logo, surgiram as Workhouses<sup>6</sup>. Segundo Bueno (2003) ao analisar a Lei dos pobres, mesmo com toda a questão punitiva do rigor da lei, a mesma inovou, instaurando a ideia de que o Governo é responsável pela gestão da pobreza, sendo este, de certa forma, o nascituro das experiências do “Estado do Bem-Estar Social

Para Martinelli (2005), as legislações da época demonstravam um teor brutal, os modelos apresentavam uma forte repressão do Estado para com a pobreza, criavam-se formas de controle direcionados ao público em situação de miséria, admitindo, através do uso da força e dos mecanismos do Estado a submissão dos trabalhadores. Para isso, eram usadas, segundo a autora, três formas de controle: a intimidação, repressão e a punição. A autora ainda defende que a Lei dos Pobres, de 1597, declaravam indigentes os pobres, retirando o direito de cidadania econômica daqueles que fossem perseguidos pelo sistema de assistência pública. Nota-se aqui, o caráter punitivo em que o indivíduo em vulnerabilidade se encontra. As ações desenvolvidas pelo Estado não reconheciam as desigualdades sociais e as necessidades pessoais como uma questão política, mas tratava enquanto caso de polícia, necessitando de intervenção para o ajuste de conduta e readequação dos desajustados ao modelo vigente.

Com o avançar do tempo, as legislações de caráter punitivo vão perdendo força. Diferenciando-se das primeiras experiências de controle dos pobres, um exemplo dessa mudança apresenta-se com o surgimento da Lei Speenhamland<sup>7</sup>. Esta diferenciava-se dos mecanismos de controle anteriores, era menos repressora, pois servia de complementação aos salários dos trabalhadores de acordo com o preço do pão. É importante lembrar que

---

<sup>6</sup> Casas de trabalhos forçados, onde os indivíduos encaminhados eram obrigados a trabalhar, existindo diversos relatos vários tipos de abusos contra os assistidos que muitas vezes trabalhavam até total esgotamento

<sup>7</sup> De acordo com Polany (2000) Speenhamland consistia no recebimento por parte dos indivíduos à garantia de assistência, mesmo quando estava empregado, no caso em que seu salário fosse menor do que a renda familiar estabelecida por uma determinada tabela que fazia referência ao preço do pão. Essa lei impediu a criação de um mercado de trabalho, mesmo no período mais ativo da Revolução Industrial (1795 – 1834).



essa mudança não se deu de um dia para o outro, segundo Behring e Boschetti (2011) a medida foi indispensável visto que a classe burguesa e o Estado se viram mais uma vez pressionados com o crescimento da insatisfação com a realidade e o poder das manifestações dos trabalhadores. Assim, como resposta, medidas de garantia de controle e de proteção começam a ser experimentadas.

É importante analisar esse período enquanto fruto da contradição da experiência capitalista, pois, para classe trabalhadora organizada, as mobilizações a base da pressão culminaram nas conquistas de maior garantia e proteção das suas múltiplas pautas de luta, por outro lado, o estabelecimento das políticas públicas, também, pode ser visto enquanto um instrumento usado pelo Estado para acalmar as disputas políticas oriundas da luta de classes.

O acirramento da questão social materializadas nesse movimento, tenso e contraditório, de transformações aos interesses do capital e do trabalho, vai consolidando as normativas basilares da política social moderna, integrando o que mais tarde vai compor parte das diretrizes do Welfare State ou Estado de bem-estar social. Nesse sentido, torna-se importante discutir acerca da institucionalização dos direitos fundamentais e da construção do conceito de cidadania.

Marshall (1967), em seus estudos, já conceituava a cidadania enquanto um processo reparador de igualdade entre indivíduos em uma dada sociedade, ou seja, todos deveriam ser vistos enquanto membros iguais e completos da sociedade, garantindo a participação integral e plena entre integrantes de uma comunidade. Em resumo, a cidadania é a garantia do cidadão de “ter direitos a ter direitos”.

No seu notável ensaio de 1873, Marshall (1967) já combatia a ideia de distinção entre os indivíduos, ou seja, todos deveriam ter direitos reconhecidos no escopo social, sendo garantido a primazia da igualdade humana básica, mesmo com os reflexos de diferenciação reproduzidas pelas desigualdades econômicas e sociais, permeadas pelo modelo capitalista de produção. Assim, o reconhecimento à garantia da igualdade social difere-se de igualdade econômica de acesso a todos, já que o reconhecimento e garantia de igualdade econômica ocasionaria em distorções de responsabilidades para com o Estado em conceder direitos, o que gera interferências na instituição no livre mercado, assim, o status moderno de cidadão está dissociado da ideia de igualdade econômica

Os estudos propostos por Marshall (1967) estabelecem uma sequência cronológica para a construção da cidadania. Nesse sentido, o conceito de cidadania é dividido em três pilares fundamentais de direitos: civil, político e social. O Civil, é o

direito responsável pelas liberdades individuais (ir e vir, associação à imprensa, liberdade de pensamento, crença e fé e etc.); o político denota ao direito de participar da construção do exercício e das experiências do poder político, seja enquanto membro de organismo de autoridade política ou como um eleitor dos membros desse organismo; por último, constitui-se o direito social permeado por tudo que garante um mínimo de bem-estar econômico e da garantia ao direito a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões construídos socialmente (MARSHALL, 1967).

É nítida a importância da progressividade cronológica deste processo de conquista, no qual, culminou na construção da cidadania moderna, sendo essa atrelada concomitantemente aos embates modernos entre a classe trabalhadora e o desenvolvimento econômico do capital. Assim, a garantia de igualdade aplicada aos indivíduos, tornando-o cidadão e construindo a cidadania, sustenta-se, a partir das conquistas aos direitos civis, pois, é a segurança desse direito que se atribuem aos indivíduos de uma dada sociedade o direito de garantir e afirmar seus direitos em termos de igualdade para com os outros.

Marshall (1967) ainda analisa que, as antigas sociedades não distinguem os direitos fundamentais (civis, políticos e sociais) culminando num complexo processo de reconhecimento pelo Estado, onde não havia a garantia dos direitos civis para todos, naturalizando uma diferenciação feita pelo status social, assim, o acesso aos direitos aconteciam de forma limitada e para poucos que detinham alguma importância e status social.

Dessa forma, Marshall (1967) sustenta que, apesar das desigualdades produzidas pelo sistema capitalista, alguns avanços devem ser elencados, principalmente a sustentação de garantias dos direitos civis universais. Tais avanços culminaram na noção dos direitos ao livre trabalho para todos, onde todo ser humano passou a ser dono de sua própria mão de obra livre para exercer qualquer trabalho, o que com o avançar dos tempos contribuiu diretamente para a abolição das sociedades escravistas.

O autor ainda explica que, a partir das conquistas dos direitos fundamentais foi possível ampliar o processo das lutas sociais, principalmente da classe trabalhadora, fortalecendo as pautas reivindicatórias das categorias de trabalhadores ao acesso aos direitos sociais, resultando no alargamento das conquistas políticas e sociais. Isso possibilitou mudanças nas estruturas de participação e socialização da riqueza socialmente construída, no intuito de garantir melhores condições de acesso em relação aos padrões mínimos de vida para classe trabalhadora. Assim, a institucionalização dos

direitos fundamentais foi determinante para o amadurecimento das reivindicações políticas, pois o acesso aos direitos sociais pressupõe o exercício e cumprimento da cidadania.

O processo de conquistas aos direitos fundamentais e o reconhecimento da cidadania, não se deu de um dia para o outro, muito pelo contrário, foi desencadeado através do amadurecimento das lutas, reivindicações e conquistas da classe trabalhadora, diante do acirramento das desigualdades sociais estabelecidas no sistema capitalista de produção. A incorporação e a garantia aos direitos sociais sob a visão de que os serviços sociais conquistados, possibilitam o acesso aos mecanismos de formação de igualdade e de oportunidades, contribuiu para a consolidação de um mínimo de bens e serviços essenciais de bem-estar social para todos. Nas palavras de Souza, “a cidadania social representa a conquista de significativos direitos no domínio das relações de trabalho, da segurança social, da saúde, da educação e da habitação por parte das classes trabalhadoras” (SOUZA ICU, 2010, p. 450).

É importante ressaltar que esse processo de conquistas, que direcionou o “pacto” entre as diferentes classes sociais, teve como consequência a instituição de um mínimo de acesso ao bem-estar para todos e não a garantia de ascensão de classe e de renda, como já mencionado. Nesse sentido o estabelecimento legalista de acesso aos direitos civis e políticos, em tese, não entram em conflito com as desigualdades sociais (re) produzidas que distinguem as classes presentes na sociedade capitalista. Assim, o funcionamento da sociabilidade regida sob os ditames do capital, garante a noção de igualdade perante a lei, em paralelo, a liberdade de mercado desenvolve-se mantendo de acordo aos anseios de seu desenvolvimento, com direcionamentos para as mínimas interferências por meio do Estado.

Ainda assim, mesmo após a instauração formal dos direitos fundamentais, reproduzem-se falhas destoantes do processo legal, ocasionadas pelas reproduções das desigualdades sociais de um modelo de sociedade baseado em classes sociais derivadas das desigualdades econômicas, políticas, culturais, sociais e históricas. A questão social oriunda das experiências capitalistas é fruto de um movimento e de uma dinâmica da realidade social complexa, constitui-se de modo que suas expressões se diferenciam mediante o período histórico vivido e como os indivíduos ali se organizam coletivamente em uma dada sociedade. Nesses termos, os direitos fundamentais tornam-se insuficientes diante da intimidação de uma classe perante a outra, resultando no contínuo aprofundamento das desigualdades e conseqüentemente da luta de classes enquanto

fenômeno ativo de ideias contraditórias, mas também, a uma forma de relação humana e de produção material que produz conflitos no seio do sistema capitalista de produção.

O processo que culminou com a consolidação do modelo de Estado de Bem-estar social ou Welfare State, surgiu da necessidade de maior intervenção estatal em função do fracasso da experiência do Estado Liberal. Para Pereira (1998, p. 48) “A grande crise dos anos de 1930, originou-se no mal funcionamento do mercado, assim os caminhos adotados pelo Estado liberal direcionaram as economias capitalistas a uma crise crônica de demandas agregadas insuficientes, trazendo consequências diretas para a estabilidade da sociedade”. Esse cenário contribuiu para a maior intervenção do Estado, assumindo as responsabilidades em garantir o funcionamento do sistema capitalista, sob uma nova égide, expandindo os direitos sociais, pleno emprego, desenvolvendo um intervencionismo jamais experimentado pelo Estado enquanto agente integrante no plano político, econômico e social.

Para Gomes (2006), a definição de Welfare State é compreendida como um conjunto de serviços e benefícios de alcance universal promovidos pelo Estado com a finalidade de garantir uma certa harmonia social entre o capital x trabalho. Essa mudança garantiu uma relativa estabilidade, institucionalizando a garantia de acesso dos indivíduos a benefícios sociais, ampliando a segurança dos mesmos para a manutenção de um mínimo de base material e níveis de padrão comum de vida, mediante os efeitos deletérios de uma estrutura de produção capitalista excludente.

Em seus estudos Faria (1998) defende que o processo que culminou no desenvolvimento do Estado de Bem-estar social, modificou a provisão realizada pelas famílias, tanto na participação quanto na garantia de acesso aos serviços ofertados aos indivíduos. Assim, o processo de industrialização desencadeado pela especialização da atividade produtiva, possibilitou transformações diretas na sociedade, alterando os papéis tradicionais desempenhados por instituições como a família, a sociedade e o Estado. Essas alterações têm como consequência a ampliação do papel do Estado, que respondia por novas demandas, assumindo a intrincada função de garantir um mínimo padrão de vida para todos por meio da garantia de proteção social.

Do ponto de vista de Jaccound (2009, p. 58) acerca do alargamento das responsabilidades do Estado moderno e suas competências que institucionalizam as garantias sociais, a proteção social é entendida como “um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios visando enfrentar situações de risco ou privações”. Assim, os riscos e privações são vistos como aqueles

causados pelas condições biológicas e sociais, tais como, doenças, velhice, morte, desemprego. Contudo, o papel exercido pela política social deve ser considerado, também, para além das coberturas dos riscos sociais, sendo um importante instrumento de enfrentamento das mazelas e desigualdades sociais, além da construção de garantia de acesso às oportunidades e melhores condições para a população, consolidando a garantia de bem-estar social, de cidadania e de políticas públicas para aqueles que necessitam.

Para Faria (1998), a ação do Estado via políticas sociais ao reconhecer os direitos fundamentais para a população, depende da relação entre a institucionalização da tríade – Estado, Mercado e Família. Essa relação expressa uma construção capaz de prover diferentes disposições de bem-estar social, de acordo com dispersão das configurações e do amadurecimento dessas instituições enquanto garantidora de direitos. A forma como se estruturam produzem impactos que são mutuamente refletidos, ou seja, a partir dessa tríade as responsabilidades sociais são instituídas diretamente por esses elementos, formando o pilar de sustentação de garantias de bem-estar social aos indivíduos. Como exemplo, a composição familiar – a quantidade de filhos, o mercado de trabalho, o acesso às políticas de trabalho, educação e saúde, o cuidado com as crianças e os idosos, os diferentes provedores da família – (re) produzem fortes influências nas políticas sociais do Estado, que são direcionadas para determinadas e múltiplas estruturas familiares. Ao mesmo tempo, as perspectivas de futuro dos membros dessa família influenciam a estrutura das políticas desenvolvidas pelo Estado.

O mercado, também, se torna responsável pelo direcionamento de influência, à medida que oferece esses serviços sociais suprindo uma demanda não abarcada pelo Estado e ou pelas famílias, ou ainda, oferecendo serviços com maior qualidade (FARIA, 1998). Conforme a disposição e o amadurecimento dessas variáveis institucionais – Estado, Mercado e Famílias – responsáveis pelo bem-estar, solidificam-se diferentes configurações na forma como são instituídos em uma dada sociedade. Nessa perspectiva, é importante mencionar a tentativa dessas instituições em estabelecer um papel, no qual, garantam uma estrutura suficiente para atender de forma efetiva as necessidades mais pontuais de cada indivíduo. Assim, a intervenção do Estado é dimensionada, também, a partir da função de garantidor desses serviços. Nota-se que esses papéis são dinâmicos, sofrem com modificações constantes, transformando também o ônus da garantia de determinado serviço e fazendo surgir novas demandas sociais (FARIA, 1998). Assim, hoje vemos a preeminência do discurso neoliberal, onde o mercado deve suprir pelas demandas sociais dos indivíduos na sociedade.

Nesses termos, as transformações operadas principalmente após a segunda metade do século XX com o fim das grandes tensões geradas pelas duas grandes guerras mundiais, possibilitou o início de uma nova perspectiva interventiva, transformando a dinâmicas globais nos seus mais diversos aspectos geopolíticos, econômicos e culturais. Na medida em que as sociedades, como um todo, se recuperavam dos traumas ainda recentes advindos da guerra, os estados procuravam rever sua intervenção política. Se a geografia física do planeta passava por uma recondução sem precedentes, o papel do Estado nacional experimentava uma reformulação tão grande, quanto a destruição observada por seus territórios (FARIA, 1998).

Nesse cenário de transformações dos países ocasionados pelos temores e aumento dos riscos e vulnerabilidades do período da Segunda Grande Guerra, possibilitou a reorganização dos espaços, economias e a construção das garantias sociais, materializando o chamado estado de Bem-Estar Social. O conjunto de mudanças a que se refere, tanto na geopolítica internacional, como no seio dos estados nacionais fomentou a assunção, por parte do Estado, de medidas para o atendimento de ações necessária para sustentar as múltiplas e latentes demandas sociais de uma população em risco e fragilizada com os temores da guerra, ampliando ainda mais os direitos de cidadania. Dessa forma, o rápido crescimento encontra solo fértil, para o desenvolvimento do Welfare State.

No plano de reconstrução das economias no período do pós-guerra, os governos veem nessa ampliação de seguranças sociais um caminho para o fortalecimento e crescimento das economias com desenvolvimento de uma forte expansão dos programas sociais, visando o bem-estar dos cidadãos. Segundo Draibe (1987), ocorreu uma bem-sucedida parceria entre a política social e a política econômica, sustentada por um consenso acerca do estímulo econômico conjugado com a segurança e justiça social.

O direcionamento de recursos e a oferta de direitos de cidadania para com a população, confirmou a teoria do Keynesianismo<sup>8</sup> uma nova perspectiva para a estrutura administrativa do Estado, garantindo meios em consolidar os mais diversos serviços sociais, o que acarretou na aceleração e recuperação das economias no período do pós-guerra. Cabe aqui mencionar como já visto acima, é nesse momento que é instituído o

---

<sup>8</sup> No século XX, nas décadas de 20 e 30, John Maynard Keynes critica veementemente o liberalismo econômico adotado na época, e apresenta uma proposta de planificação na distribuição de renda através do pleno emprego, direcionando os Estados em criar maiores intervenções sociais diretas para com as populações. Keynes afirmava ser esta uma possibilidade para a superação de diversos entraves em relação à questão trabalho no contexto vigente.

terceiro grupo de direitos da cidadania estabelecida por T.H. Marshall, reconhecida não só enquanto direito legal, mas, ampliando a escalada de democratização na prática social.

Desse modo pode-se elencar três grandes momentos, em resumo, que impulsionaram a necessidade de ampliação e implementação do modelo de Estado de Bem-estar Social enquanto resposta à crise gerada pelo sistema capitalista de produção:

1- O Estado, torna-se a instância legítima para organizar e gerir as garantias e necessidades coletivas diante das contingências cotidianas e a ampliação das seguranças sociais. Os avanços significativos nas diversas experiências dos países europeus em instituir camadas de proteção e de seguro social aos trabalhadores, consolidou no reconhecimento das vulnerabilidades dos indivíduos na sociabilidade capitalista. As contingências sociais como idade avançada, enfermidades, desemprego foram reorientadas, deixando de ser vistas em seu caráter conservador permeados pelo discurso da preguiça, vagabundagem e etc. Destaque para as políticas adotadas no governo do chanceler Otto Von Bismarck, em 1883, na Alemanha.

2 - A garantia da conquista da cidadania constitui um campo de possibilidades, a mobilização e luta da classe trabalhadora modificaram as provisões, onde não mais eram direcionadas apenas na extrema pobreza, acarretando num processo de desfocalização das políticas sociais, ou seja, o direcionamento do público ultrapassou o interesse tradicional de políticas capitaneadas na indigência e nos mais pobres, sendo que as provisões sociais reconheceram os indivíduos enquanto cidadãos, logo, detentores de direitos e deveres, o que fortaleceu a noção de cidadania e a ampliação do papel do Estado.

3 – O reconhecimento da proteção social aumentou gradativamente as demandas sociais oriundas dos embates de classe repercutindo na institucionalização do Estado, o que ocasionou no alargamento do fundo público gerando uma ampliação com o investimento social. Conforme Fraser (1984) ainda no século XIX, o gasto público na área social, representava um montante de 3% do Produto Interno Bruto (PNB) dos países capitalistas industrializados, passando, para 10% a 20% no início do século XX.

É nesse contexto de garantias e conquistas que os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), em especial o Programa Bolsa Família, foco dessa pesquisa, emergem enquanto possibilidades de enfrentamento e amenização direta dos reflexos manifestados e acirramento das múltiplas expressões da questão social e dos ajustes estruturais, econômicos, políticos e da reestruturação produtiva capitalista, respondendo minimamente, de certa forma, às necessidades da população, pelas políticas sociais desenhadas em um contexto de capitalismo neoliberal.

## **2. DAS PRIMEIRAS EXPERIÊNCIAS À CONSTRUÇÃO DA INSTITUCIONALIDADE BRASILEIRA**

Como analisado no capítulo anterior, a construção das políticas sociais, percorre o caráter conflituoso e, muitas vezes, compensatório depreendido em sua história pelo acirramento da questão social. Trata-se de um produto direto da relação de exploração do Capital x Trabalho em que manifesta a luta de classes cotidiana pela consolidação da conquista aos direitos sociais. Contextualizar a construção do processo histórico que consolidou o Sistema de Proteção Social, reflete a necessidade materializada pelos países em responder pelas demandas do nascente capitalismo. Assim, torna-se importante realizar uma breve retrospectiva do processo histórico que construiu, ao longo do tempo, o enfrentamento da questão social brasileira e seu modelo de proteção.

A Questão social materializada no Brasil tem suas particularidades. Segundo Santos (2012), a experiência do capitalismo brasileiro apresenta-se intrinsecamente pelo seu caráter conservador e modernizador, com bases solidificadas na exploração latifundiária e na extensiva monocultura direcionados para a exportação. A base da economia brasileira traz em sua raiz a exportação de matérias primas e a importação de produtos industrializados como mola propulsora de desenvolvimento interno, sendo que o excedente oriundo da monocultura foi, ao longo do tempo, direcionado para o complexo comércio industrial voltados apenas para o mercado interno, dessa forma, foram as oligarquias históricas detentoras do poderio político e econômico oriunda dos latifúndios que fortalecem o desenvolvimento industrial local.

Nesse contexto, Kowarick (1987), caracteriza a base econômica brasileira no período colonial, sendo que o país tinha suas riquezas exploradas imbuídas no processo de escravidão do negro, do índio e da intensificação do comércio e tráfico humano. Assim se deu o desenvolvimento da produção interna de matérias primas e produtos alimentícios. Nota-se que esse movimento interno solidificou o comércio mercantil que sustentava a Europa.

Segundo Sposati (1988), o ato de trabalhar era considerado sinônimo de sujeição, algo degradante e humilhante, direcionado apenas para escravos e empobrecidos. Só com o advento do sistema capitalista e do seu desenvolvimento de valores culturais, sociais e políticos é que passa a ser considerado como algo que dignifica o homem. Essa mudança



de postura e mentalidade só se desenvolveu pela necessidade do sistema capitalista em produzir e consumir seus produtos em massa.

Com o processo que levou a independência do Brasil de Portugal, e o acirramento das complexidades populacionais com a urbanização, a escravidão foi sendo gradualmente abolida. Aos poucos a classe trabalhadora escrava foi sendo expulsas das fazendas e substituídas pelos imigrantes europeus, estes foram gradativamente contratados como mão de obra assalariada. Nota-se que o negro escravizado, sem direitos após a abolição da escravidão tornou-se uma mercadoria sem valor.

A assinatura da Lei Áurea, em 13 de maio de 1888, não trouxe a incorporação igualitária para as comunidades afrodescendentes. Pelo contrário, só reforçou as redes de desigualdade social construídas sob ótica da dominação colonial (SCHUMACHER; BRAZIL, 2013, p. 41).

Os ex-escravos discriminados pela cor, foram os deserdados da república, formavam a população pobre, tornando-se trabalhadores temporários, os desocupados, mendigos, capoeiras, malandros e vagabundos, ou seja, formavam “uma massa desenraizada, que não foi incorporada ao processo produtivo até 1930, quando a economia viria a apresentar um maior grau de desenvolvimento e diversificação” (KOWARICK, 1987, p.13).

Assim, constata-se que houve no Brasil “um eufemismo típico da falsa consciência da burguesia ultraconservadora” (FERNANDES, 2005, p. 253), onde aprofundou-se as formas de governo, contudo, não houve uma reparação histórica para com as questões sociais tão centrais de nossa realidade, manteve-se, sim, em essência, a sua dependência do mercado externo e a dominação das elites perante milhares.

O marco legal da evolução da proteção social no Brasil aconteceu com a aprovação da Lei Eloy Chaves<sup>9</sup> em 1923, que criava nacionalmente as Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP's) para os trabalhadores ferroviários, instituindo um fundo formado com a contribuição entre partes dos empregados, empregadores e do Estado. Esse fundo garante acesso a benefícios em caso de velhice, invalidez ou por tempo de serviço diretamente ao trabalhador e a seus dependentes (SANTOS, 1979, p. 21), além de assegurar assistência médica e descontos nos custos de medicamentos.

---

<sup>9</sup>Decreto Legislativo de número 4.682 de 24 de janeiro de 1923, instituiu as caixas de Aposentadoria e Pensões para Ferroviários, ficando conhecida como Lei Eloy Chaves, em homenagem ao Deputado Paulista que a concebeu.

O esquema de repartição contributiva definia responsabilidades entre as partes envolvidas (trabalhadores, empregadores e Estado), sendo dessa forma o padrão de sustentabilidade que pautou o modelo previdenciário brasileiro, contribuindo diretamente para o aprimoramento das primeiras experiências em sustentar um sistema de garantia de proteção social. Nota-se, que as primeiras legislações brasileiras não abarcavam a totalidade de trabalhadores como um todo, eram direcionadas pontualmente as categorias dos principais setores produtivos da economia da época, garantindo na maioria das vezes apenas o acesso ao benefício da aposentadoria. O que revelam os desafios em instituir a adesão trabalhadora nos processos de luta e nas tensões sociais.

Para Draibe (1990), as principais formulações legislativas que amadureciam o processo de construção da política social ocorreram durante o período de 1930/1943 e 1966/1971, amadurecendo a garantia de proteção e a ampliação das legislações brasileiras para sustentar o acesso aos direitos (QUADROS 1, 2 e 3). Vale ressaltar, também, os avanços conquistados, principalmente pós redemocratização após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano de 2005, com a estruturação da Política Nacional de Assistência Social. O quadro 1 sintetiza de a evolução dos direitos sociais trabalhistas no Brasil<sup>10</sup>

**Quadro 1 - Principais Legislações sobre Direitos Sociais Trabalhistas no Brasil (1930 – 1966)**

<b>DIREITOS SOCIAIS – TRABALHISTAS</b>		
<b>1931</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Criação do Departamento Nacional do Trabalho.</li> <li>● Primeiro Decreto acerca da sindicalização.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Decreto nº 19.667 de 04/02/1931.</li> <li>● Decreto nº 19.770 de 19/03/1931.</li> </ul>
<b>1932</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Decreto Jornada de 8 horas de trabalho no comércio e indústria.</li> <li>● Regulamentação do trabalho feminino</li> <li>● Regulação do trabalho de menores</li> <li>● Criação da carteira de trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Decreto nº 21.186 de 22/03/1932.</li> <li>● Decreto nº 21.417 de 17/05/1932.</li> <li>● Decreto nº 22.042 de 03/11/1932.</li> <li>● Decreto nº 21.175 de 21/03/1932.</li> </ul>

<sup>10</sup> Para maior detalhamento acerca do resgate histórico dos direitos trabalhistas no Brasil, consultar. Pereira, P. A. P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

<b>1933</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulamentado o Direito a férias para comerciário, bancários e industriários.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 23.103 de 19/08/1933.</li> </ul>
<b>1934</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto que estabeleceu a autonomia dos Sindicatos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 24.694 de 12/07/1934.</li> </ul>
<b>1940</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lei que regulamenta o salário mínimo para todo o país (1º de maio).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 2.162 de 01/05/1940.</li> </ul>
<b>1941</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação da Justiça do Trabalho</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 1.237 de 02/05/1939, sendo instalada apenas em 1941.</li> </ul>
<b>1943</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institucionalização da Consolidação das Leis de Trabalho (CLT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 5.452 de 01/05/1943.</li> </ul>
<b>1966</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Institucionalização do Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto 59.820 de 20/12/1966.</li> </ul>

Fonte: elaborado pelo o autor com os dados de Pereira, 2002

**Quadro 2:** Principais legislações sobre direitos previdenciários no Brasil (1911 – 1990)

<b>DIREITOS SOCIAIS – PREVIDENCIA SOCIAL</b>		
1911	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação da Caixa de Pensões dos operários da Casa da Moeda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 2.356 de 31/12/1910.</li> </ul>
1923	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovação da Lei Eloy Chaves – Institui a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAp's) no Brasil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 4.682 de 24/01/1923.</li> </ul>
1926	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensão da Lei Eloy Chaves para Portuários e Marítimos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 5.109 de 20/12/1926.</li> </ul>
1928	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensão da Lei Eloy Chaves para os trabalhadores dos Telegráficos e Radio Telegráficos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 5.485 de 30/06/1928.</li> </ul>
1930	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio .</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 19.433 de 26/11/1930.</li> </ul>
1931	<ul style="list-style-type: none"> <li>Extensão da Lei Eloy Chaves aos trabalhadores dos demais serviços públicos concedidos ou explorados pelo poder público.</li> <li>Consolidação acerca das Legislação referente às Caixas de Aposentadorias e Pensões.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Decreto nº 19.497 de 17/12/1931.</li> <li>Decreto nº 20.465 de 01/10/1931.</li> </ul>

1933	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 22.872 de 29/06/1933.</li> </ul>
1934	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Comerciantes (IAPC).</li> <li>• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Bancários (IAPB).</li> <li>• Promulgação da Constituição Federal de 1934 – Garante o Direito a Previdência.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 24.273 de 22/05/1934.</li> <li>• Decreto n° 26.615 de 09/07/1934.</li> </ul>
1936	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei n°367 de 31/12/1936</li> </ul>
1938	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados de Transportes de Cargas (IAPETEC)</li> <li>• Criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão da Estiva (IAPE)</li> <li>• Criação do Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores do Estado (IPASE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 651 de 26/08/1938.</li> <li>• Decreto n° 872 de 19/11/1938.</li> <li>• Decreto n° 288 de 23/02/1938.</li> </ul>
1946	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1946 – Manteve os Direitos Sociais e garantiu os Direitos Políticos e Cíveis para todos.</li> </ul>	
1955	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Serviço Social Rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto de n° 2613 de 23/09/1955.</li> </ul>
1961	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS).</li> <li>• Ampliação da cobertura da Previdência para os profissionais liberais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 3.807 de 26/08/1960.</li> <li>• Decreto n° 48.959 de 19/09/1960.</li> </ul>
1963	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural.</li> <li>• Institucionalização do Fundo de Amparo ao Trabalhador Rural (FUNRURAL).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 4.214 de 02/03/1963.</li> </ul>
1974	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criação do Ministério de Previdência e Assistência Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 6.036 de 01/05/1974.</li> </ul>
1977	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desmembramento do INPS em 3 órgãos: INPS, IAPAS e INAMPS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 6.439 de 01/09/1977.</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1988 – Constituição Cidadão – Institui o modelo de Seguridade Social, mantendo o tripé Saúde, Assistência Social e Previdência Social</li> </ul>	
1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Em 1990, institui o INSS, onde se funde o INPS e IAPAS.</li> <li>• INAMPS absorvido pelo Ministério da Saúde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 99.350 de 27/07/1990.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 99.060 de 07/03/1990.</li> </ul>
--	--	--

Fonte: elaborado pelo o autor com os dados de Pereira, 2002

**Quadro 3:** Principais legislações sobre direitos a assistência social no Brasil (1938 – 2005)

<b>DIREITOS SOCIAIS – ASSISTENCIA SOCIAL</b>		
1938	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 525 de 01/07/1938.</li> </ul>
1942	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criado a Legião Brasileira de Assistência (LBA).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 4.830 de 15/10/1942.</li> </ul>
1977	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criado o Ministério da Previdência e Assistência Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 6.036 de 01/05/1974.</li> </ul>
1988	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecida a Assistência Social enquanto política de Seguridade Social através da Constituição Federal de 1988.</li> </ul>	
1989	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Criado o Ministério do Bem-Estar Social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 96.634 de 02/09/1988.</li> </ul>
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social.</li> <li>• Extinção do CNSS e criação do Conselho Nacional da Assistência Social (CNAS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto n° 8.742 de 07/12/1993.</li> </ul>
1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovada 1° Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-AS).</li> </ul>	
1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovada 2° Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-AS).</li> </ul>	
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB-AS).</li> </ul>	
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).</li> </ul>	
2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).</li> </ul>	

Fonte: elaborado pelo o autor com os dados de Pereira, 2002

No primeiro momento desse período destacado por Draibe (1990) entre a década de 1930 e 1943, com o avanço do capitalismo industrial e a ascensão da chamada Revolução de 30, as políticas de caráter populista encabeçado pela agenda de reformas sociais impostas pelo então presidente Getúlio Vargas (BEHRING; BOSCHETTI, 2011,

p. 91), possibilitou a (re) formulação das legislações sociais, trabalhistas e o amadurecimento das políticas de Previdência Social.

O modelo de desenvolvimento econômico adotado na época transformava a sociedade brasileira de forma acelerada, alterando o antigo modelo agroexportador para um modelo urbano-industrial. Assim, nascia uma classe de trabalhadores emergentes, com demandas e necessidades específicas da então nascente classe operária brasileira. Essa rápida transformação econômica e social acarretou na intensificação da exploração da força de trabalho, tendo como principal consequência o expressivo aprofundamento da desigualdade social, principalmente da maximização da pobreza, o que torna mais complexas as múltiplas e históricas expressões da questão social<sup>11</sup> presentes na formação de um país tão complexo como o Brasil.

Assim, até a década de 1930, as políticas sociais presentes no Brasil, não apresentavam a compreensão de que a pobreza se manifesta enquanto expressão da questão social. O acirramento engendrado pela luta de classes oriunda do capitalismo, que no caso brasileiro, passava por processos de industrialização. O Estado brasileiro, passa a intervir e elaborar respostas para as tensões sociais. Assim, para Yazbek (2012, p. 296) é nítido que naquele período:

Aos poucos, com o desenvolvimento da urbanização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos de 1930 nos espaços das cidades, a “questão social” passa a ser o fator impulsionador das medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família.

O que antes era tratado como caso de polícia e de desvios sociais individuais, começa a ser reconhecido e amparado em lei, pela Constituição Federal de 1934 (primeiro momento em que se usa o termo Previdência nas Legislações sociais brasileiras), tendo como consequência a emergência de constituir mecanismos de proteção social.

O Estado ao ser pressionado tornar-se mediador da relação Capital x Trabalho coloca-se na responsabilidade de planejar, formular e executar as políticas econômicas e sociais. Dessa forma, o palco de disputa nesse cenário, conforme Silva (2007, p. 189), tornou-se uma verdadeira “arena de lutas por acesso à riqueza social”, envolvendo disputas pelo fundo público e maximizando as crescentes tensões entre as classes sociais,

---

<sup>11</sup>O capitalismo no século XIX, na Europa, e seu processo desenfreado de industrialização e urbanização, culminou no empobrecimento das classes de trabalhadores. A Questão Social é identificada como o conjunto das múltiplas expressões que define as desigualdades oriundas da relação Capital x Trabalho.

eclodindo os interesses de uns sobre os outros. É neste contexto de transformações econômicas, políticas e sociais que se desenvolvem as primeiras experiências de proteção social institucionalizadas no Brasil em respostas às latentes tensões oriundas da luta de classes.

Segundo Antunes (2006), o Governo Vargas para se manter no poder necessitava do apoio da classe trabalhadora, por isso o reconhecimento e a ampliação da política social tornou-se estratégica, já que o cenário de conflitos entre as classes sociais era latente. Entre as tensões registradas, destaque para aquelas ligadas às tradicionais oligarquias agrárias e as emergentes industriais para com a classe trabalhadora, o que colocava em xeque sua sustentação no poder. Assim, ampliar a proteção social de natureza trabalhista tornava-se fundamental para desenvolver a agenda econômica de caráter nacionalista do país e conseqüentemente controlar as massas em suas mobilizações e constantes tensões sociais, além de atender as questões urgentes em respostas as necessidades para com as desigualdades sociais.

Conforme Silva (2012, p. 34), a construção do modelo brasileiro de proteção social baseou-se nas experiências e nos alicerces dos sistemas de proteção dos países europeus, onde as políticas públicas tinham como público atendido, principalmente, as camadas de trabalhadores em situação de baixa renda, propiciando aposentadorias e benefícios secundários.

Aqui, cabe mencionar que tal sistema quando implantado, nasce de forma compensatória para regular e minimizar as mazelas sociais, criando respostas parciais aos problemas enfrentados (SANTANA, 2015). Dito de outro modo, nasciam ali, as primeiras respostas para as nascentes tensões sociais, garantindo a elaboração de políticas que respondiam parcialmente as necessidades da classe trabalhadora brasileira

Conforme Silva e Silva (2008), o sistema de proteção tardiamente construído quando comparados aos dos países europeus, consolida-se e se expande, juntamente, com o nascente modelo de urbanização brasileiro. Destaque para a institucionalização, formação e organização dos chamados Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) e, posteriormente, dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) que passam a ser organizados por categorias profissionais e necessariamente geridos pelo Estado, sendo que o primeiro Instituto de Aposentadoria e Pensão é o dos Marítimos (IAPM), sancionado pelo Decreto nº22.872 de 29 de junho de 1933.

Além disso, a reestruturação dos Ministérios da Educação, da Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio (com a institucionalização do salário mínimo e a expansão

das Legislações Trabalhistas dentre elas: jornada de trabalho, repouso remunerado, férias, trabalho feminino), o que culminou na criação na década de 1940 da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), inspirado pela modelo econômico do governo inglês com o Plano Beveridge<sup>12</sup>, em 1942. É importante ressaltar o quanto este plano foi determinante para o amadurecimento da construção da proteção social brasileira, enquanto experiência em construção, mesmo que sua materialização abarcasse particularidades locais, sendo estas marcada por características corporativistas e fragmentadas.

Nesse período de ampliação da proteção social, foram instituídos benefícios e serviços oriundos da lógica assistencial, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), pelo Decreto nº 4.830/42, por Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, com objetivo de “amparar os soldados brasileiros e seus familiares”, inaugurando a intrincada relação entre a Política de Assistência Social e o primeiro-damismo, potencializado ao longo do tempo. Em sua primeira campanha, a LBA, impulsionava o protagonismo dos esforços de guerra para com os soldados brasileiros chamados de “pracinhas” durante a empreitada na segunda grande guerra mundial. Para Sposati (2002), a LBA constituiu-se em agente central na formulação e implantação de políticas e programas sociais de cunho assistencialista para as idades iniciais do ciclo da vida, iniciativas que foram desenvolvidas com grande abrangência territorial e marcadas pela flutuação entre a concessão de benefícios e o puro assistencialismo, como formas de conter as consequências da pauperização das classes populares ou subalternas.

Dessa forma, a LBA tornou-se a instituição executora e responsável pelas ações de Assistencial Social, sendo a intervenção direta do Estado, reproduzindo a lógica da benemerência estatal, do trabalho feminino voluntário e da vocação das damas da elite e da caridade (dando início as primeiras experiências da profissão de Serviço Social e da Política de Assistência Social no Brasil). Além disso, contribuiu continuamente no incentivo da iniciativa privada, no sentido de garantir uma maximização da filantropia cristã, em colaborar com o Estado na garantia da construção do assistencialismo aos mais necessitados, já que a proteção social estabelecida nesse período era de amparo apenas aos segurados da previdência social com vínculo trabalhista formal.

---

<sup>12</sup> Conforme Boschetti (2006) O Plano Beveridge, apresentado ao parlamento do Reino Unido em 1942, introduziu um novo conceito, o de seguridade social, considerado oposto à lógica do seguro. O relatório, elaborado por uma comissão presidida pelo Sir. Willian Beveridge foi publicado integralmente no Brasil um ano após sua publicação na Inglaterra, em novembro de 1943, sob o título “O Plano Beveridge: Relatório sobre o seguro social e serviços afins.



É nesse contexto que Sposati (1994, p. 8) defende que o sistema de proteção social no Brasil se dualiza: um modelo baseado na capacidade contributiva dos trabalhadores formais garantindo o acesso a determinados benefícios sustentados pela lógica do seguro, o outro modelo se destinava aos pobres e trabalhadores informais, não contribuintes/segurados pela previdência, institucionalizando, verdadeiramente “um modelo de regulação pela benemerência”.

É perceptível que as iniciativas desencadeadas pelas políticas sociais no período compreendido entre 1930 e 1945, expressam necessidades pontuais, e, pouco se definiu sobre o reconhecimento da garantia de direitos e de cidadania, já que o acesso aos direitos instituídos estava associado, prioritariamente, aos trabalhadores com vínculos formais, convencionando o que Santos (1979, p. 68) chamou de “cidadania regulada”. Assim, os trabalhadores que se encontravam fora do mercado de trabalho regulamentado, enfrentavam uma realidade desigual, pois eram considerados “sub-trabalhadores ou sub-cidadãos”. Para Faleiros (2000, p. 179) “[...] estavam excluídos da Previdência Social os trabalhadores rurais e domésticos”, que não eram reconhecidos naquele momento como trabalhadores, portanto, não havia possibilidades de acesso à proteção.

Com a situação mais complexa, os benefícios e o acesso aos serviços previdenciários estavam concentrados nos grandes centros econômicos e envolvidos em um excesso de burocracia que não facilitava o acesso por meio de seus beneficiários. Cabe mencionar aqui que já nessa época o sistema de proteção social brasileiro, conforme Faleiros (2000), estava intrinsecamente associado e subordinado à lógica da política econômica, sendo esta uma característica perpetuada até os dias atuais.

Durante a década de 1950 o Governo de Juscelino Kubitschek ficou marcado pela ampliação da abertura de mercado, principalmente, para o capital internacional, tendo destaque para a rápida industrialização, sobretudo da empresa automobilística, o que culminou no aumento da população urbana no Brasil, que buscavam se encaixar nesse modelo de industrialização. Assim, no campo da política social, o plano de ação adotado pela gestão de seu governo foi o da adoção contínua das políticas trabalhistas oriundas da chamada Era Vargas, com pouca expressividade para as demais áreas sociais. Em destaque, para a década de 1960, sendo criado o Estatuto do Trabalhador Urbano e a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). Entretanto, o avanço previsto com a consolidação da LOPS era limitado, já que apenas atendia aos trabalhadores com vínculo da CLT, deixando de fora uma massa substancial de

trabalhadores e desempregados desassistidos e relegada à informalidade e condições precárias.

No período de 1961/1964, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, não foi possível realizar grandes transformações na política social. A crise econômica oriunda dos caminhos levados pela política econômica de Kubitschek refletia amargamente no governo de Jânio Quadros. Somado a isso, o pequeno apoio conquistado no legislativo durante as eleições, colocava em risco a manutenção do governo no poder. Outro fator importante que deve ser mencionado foi a aproximação do Brasil junto aos países do Bloco Soviético, que possibilitou uma crescente insatisfação dos militares para com a política externa brasileira. Após sete meses de governo, o presidente Jânio Quadros decidiu renunciar, após a pressão e o isolamento político.

O vice-presidente João Goulart, mais conhecido como Jango, assumiu o posto de presidente, em 08 de setembro de 1961, e passou a defender o resgate da dívida social do Estado para com seu povo e a soberania nacional. Assim, sua ação política era voltada para a valorização dos direitos trabalhistas e da defesa das reformas de base – agrária, tributária, urbana, educacional e eleitoral – juntamente com a tentativa de independência nacional, que limitaria o envio de lucros do capital estrangeiro para fora do país. Dessa forma, as propostas idealizadas e defendidas por Jango, responderiam pela diminuição das desigualdades e injustiças sociais presentes no território nacional.

Em resposta às ações tomadas pelo o governo, a elite brasileira associada aos grandes capitalistas nacionais e internacionais reagiu negativamente as propostas, já que desagradavam seus interesses. Considerando que a base de apoio do governo era mínima, junto ao Congresso Nacional, os projetos econômicos, sociais e políticos de Jango estavam em risco. O caminho encontrado enquanto estratégia pelo então presidente foi recorrer às mobilizações das classes populares, a fim de obter apoio para seu governo. Mesmo com toda dificuldade, conseguiu uma importante vitória, com a aprovação em 1962 do 13º salário (Lei 4090/1962), devido à estratégia de intensa e permanente mobilização da classe trabalhadora.

Apesar do apoio de camadas populares, movimentos sociais e sindicais, os conflitos políticos e as tensões sociais se acirraram, culminando em março de 1964, numa situação extremamente grave de instabilidade política, que desencadearia na interrupção do mandato presidencial com o golpe militar encabeçado pelas Forças Armadas Nacionais.

É justamente nesse momento de instabilidade política que se consolida o segundo período de maior ampliação das legislações sociais no Brasil entre 1966 e 1971. Em um cenário permeado pela tensão Capital x Trabalho, é desencadeado há tomada de poder pelo bloco de militares nacionais, cunhando há Ditadura militar (1964 – 1985) consolidando um período de repressão e do controle das forças de trabalho.

Assim, nascia um sistema compensatório pela consolidação e garantia aos Direitos sociais, conforme Behring e Boschetti: “Expandia-se também a cobertura da política social brasileira, conduzindo-a de forma tecnocrática e conservadora, reiterando uma dinâmica singular de expansão de direitos sociais em meio à restrição dos direitos civis e políticos, modernizando o aparato varguista” (2011, p. 135).

O modelo econômico adotado pelo Regime Militar, pós 1964, segundo Medeiros (2001, p.14) cunhava o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional através da “concentração de renda e poder no núcleo capitalista da economia”. Dessa forma, o progresso e a melhoria social só aconteceriam com o avanço econômico, com a ampliação e concentração de capital, seja ele nacional ou internacional, associados ao fortalecimento das atividades industriais e do protecionismo econômico, cabendo ao Estado a função de redistribuir o acumulado com a implementação das políticas sociais, possibilitando “dinamizar a própria capacidade ociosa do capital” (Faleiros, 2000, p. 75). Assim, conforme a autora Yazbek (2012, p.299-300),

A opção pelo crescimento econômico acelerado, a partir de fontes de investimento externas, como base do desenvolvimento, abriu o país ao capital monopolista. O Estado ampliou seu nível de intervenção, tornando-se o eixo político da recomposição do poder burguês, com a implantação de novas estratégias de desenvolvimento concentradoras de capital, intensificando o nível de exploração da classe operária. A desigualdade social se acentua num clima repressivo e autoritário.

O caminho político e econômico escolhido logo obteve alguns resultados. Segundo Rocha (2013), os anos de 1968 e 1974, possibilitaram mudanças significativas do Produto Interno Bruto (PIB), tendo um crescimento médio de 10,7% ao ano, com elevação recorde de 13,9% no ano de 1974, ficando conhecido esse período na história brasileira como o “Milagre Brasileiro“. Por outro lado, na contramão a essa realidade, os índices de desigualdade social e a exploração dos trabalhadores também tiveram um crescimento expressivos durante as décadas de 60 e 70, tendo um aumento no índice de Gini de 0,50 para 0,56 (ROCHA, 2013).

Assim, as políticas econômicas e sociais adotadas, cumpriam as funções de controle junto ao regime de exceção na época da Ditadura Militar, numa tentativa de minimizar os efeitos nocivos da forte repressão que a classe trabalhadora vivia naquele momento. De acordo com Behring e Boschetti (2011, p. 136) é nessa conjuntura “[...] de perda de liberdades democráticas, de censura, prisão e tortura para as vozes dissonantes, que o bloco militar-tecnocrático-empresarial buscou adesão e legitimidade por meio da expansão e modernização de políticas sociais”.

Entre as principais ações para as políticas sociais adotadas no período, segundo Fagnani (1997) temos:

- A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) em agosto de 1964, que impulsionava a política de habitação;
- Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que reunia todas as Caixas de Pensão e os IAP's, estabelecendo um comando único nacional para com os benefícios;
- Já em 1974 foi criado o Ministério da Previdência Social e Assistência Social que incorporava a LBA e a FUNABEM – Fundação do Nacional do Bem-estar do Menor;
- E, por último e não menos importante, foi criada em 1974, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) que garantia um salário mínimo para idosos e deficientes pobres que tivessem contribuindo ao menos um ano para a Previdência Social.

É evidente que a ampliação da proteção social foi determinante e estratégica para a organização institucional da política social, estruturando uma gama de instituições responsáveis por garantir o acesso a bens e serviços em diferentes campos de saúde, educação, trabalho, previdência, assistência social e habitação, contudo, ao mesmo tempo em que foram maximizadas as políticas sociais, também, configurou-se o que Behring e Boschetti denominou de (2007, p. 137) “um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar”. Além disso, essas ações ocorreram sem qualquer possibilidade de exercício cidadão da democracia, não podendo vir de um processo como esse, resultados que beneficiassem a maioria da população brasileira.

Nesse período, no campo privado, foram ampliadas as instituições de prestação de serviços, abrindo espaço para o mercado da educação, da saúde, da habitação e da

previdência social, para aqueles que pudessem pagar. Essa situação deixava claro a quem se estendia esse tipo de serviço, já que grande parcela das pessoas estava fora do mercado formal de trabalho, e ainda aquelas que estavam inseridos no mercado formal encontravam-se a mercê de salários extremamente baixos ficando dependentes das políticas assistencialistas e descontinuadas tão caracterizadas naquele momento. Assim, mesmo com toda a complexidade e seriedade que se experimentava, é durante esse período de cerceamento de direitos civis e políticos, em detrimento da ampliação de direitos sociais, que começam as discussões acerca das tendências das políticas universais, que culminará na ruína do governo militar e na abertura democrática.

A década de 1980 é marcada pelo desgaste do governo ditatorial, a conjuntura econômica que se encontrava o país, com uma aguda crise econômica, política e social descortinou o então “milagre econômico brasileiro”, o que possibilitou a abertura política do Governo Militar, que ocupou o poder nacional até 1984 (SPOSATI, 2002, P. 14-15). É importante mencionar a dimensão da crise que se instaurou aqui e no mundo afetando os mercados globais e conseqüentemente as estruturas de bem-estar social mundo afora. Esse período foi crucial para reestruturação do Estado social na Europa e nos EUA, desencadeando reformulações diretas em suas estruturas de seguridade, passando a adotar medidas de cunho neoliberais.

No cenário político e social, a rearticulação dos movimentos sociais, igrejas, sindicatos e instituições, direcionam a política brasileira em torno da volta da redemocratização, ressignificando “num instrumento para o resgate e combate das desigualdades sociais brasileiras” (RIZZOTTI; COUTO, 2018, p. 120), direcionando as tensões e lutas pela retomada do Estado Democrático balizadas nos ideários da participação política e na universalização dos direitos. A principal consequência da abertura democrática só acontece no final da década de 1980, quando a nova Constituição Brasileira é promulgada em 1988.

## **2.2 A Constituição de 1988 e a seguridade social brasileira: Nova abordagem para um problema antigo**

O fim da Ditadura Militar e o envolvimento - (re) ordenamento - das ideias democráticas no período pré/pós aprovação da nova carta magna de 1988, trazem à tona novas concepções e possibilidades de enfrentamento das desigualdades sociais no país, com o fortalecimento e construção do modelo de proteção e segurança social instituído

pela nova constituição. Para Fagnani (1997), o modelo que se direcionava rumo a construção das garantias sociais estabelecidos pela então Constituição Federal (CF) do ano de 1988 apresentavam estratégias de caráter reformista, ou seja:

Crescimento sustentado; ampliação do emprego; aumento do salário real; melhor distribuição de renda; reforma agrária; seguro desemprego; revisão da legislação trabalhista e sindical; descentralização político-administrativa; universalização do acesso; ampliação do impacto redistributivo. (SILVA, 1997:63).

Nesse momento, dadas as condições econômicas, políticas e socioculturais, e principalmente o apoio popular, fruto das organizações, do envolvimento participativo e do processo de redemocratização, tornou-se possível estruturar um (re) ordenamento, que culminou no processo de construção da Carta Magna, que estabelecia um padrão público de oportunidades para os brasileiros. Este formato se difere dos adotados anteriormente no Brasil, sendo um direcionamento para a construção de um Sistema de Proteção Social rumo à universalidade, ou seja, para todos, instituindo diversos direitos, tais como: “A educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social”. (BRASIL, 1988). Esse movimento contribuiu para construção de agendas no sentido de avançar com o combate da crise e da recessão econômica oriundas da dívida externa, resultante das políticas econômicas adotadas pelos governos militares. Além disso, o cenário respondeu aos anseios sociais revividos naquele momento “pela reconstrução de direitos sociais e das liberdades” (IBIDEM, 2018) resultando no enfrentamento da pobreza e das desigualdades, construindo um novo pacto social, com ideários de cidadania e solidariedade pelo reconhecimento de uma estrutura que garantisse, consolidasse e ampliasse os direitos sociais.

Dessa forma, seu caráter participativo foi determinante para a consolidação de avanços, amadurecendo e ampliando as experiências por uma cultura de direitos. Conforme Dagnino (1994, p.107-115), a noção de garantia a “um direito a ter direitos” é fundamental enquanto experiência para além das conquistas legais, ampliando a busca por “invenção criativa de novos direitos” o que contribui diretamente para a sensibilização/conscientização dos chamados “não cidadãos” para a construção de articulações e do envolvimento coletivo da cidadania que se constrói para o autor dos “de baixo para cima”.

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2004), o modelo de proteção social estabelecido pelo país, modificou-se positivamente devido o amadurecimento do processo de redemocratização e das consequências do pacto federativo consagrado pela Constituição de 1988. Um dos compromissos assumidos foi com a descentralização, pactuando responsabilidades entre os diferentes entes federados (federal, estadual e municipal).

A mudança introduzida com o processo de redemocratização reafirmava a necessidade de aprofundar os processos de participação social e política, como expressa Gohn (2011):

(...) a dimensão e o significado desta mudança são enormes porque não se trata apenas de 'introduzir o povo' em práticas de gestão pública, como preconizava as propostas da democracia com participação comunitária nos anos 80, quando a ideia da participação vinculava-se à apropriação simples de espaços físicos. Trata-se agora de mudar a ótica do olhar, do pensar e do fazer; alterar os valores e os referenciais que balizam o planejamento e o exercício das práticas democráticas. (GOHN, 2002, p. 07)

Dessa forma, o processo de descentralização possibilitou uma aproximação entre a gestão local das políticas públicas, consolidando uma especial aproximação para com as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social. Com a participação da comunidade na elaboração, execução e controle das políticas sociais, através do controle social exercido pelos seus respectivos conselhos, em diferentes esferas, e da participação da comunidade na construção da tomada de decisão.

É notório que a construção desses espaços de participação é determinante para constituir novas experiências e amadurecer os processos participativos, contudo, ainda são ambientes de intensas disputas de projetos de poder e visões de mundo, onde são apresentadas propostas diferentes para interesses diversos.

Segundo Rizzotti e Couto (2018, p.122) acerca da construção do Sistema de Proteção Social brasileiro pós 1988, a inserção do conceito de seguridade social é o resultado de uma ampla discussão que culminou em uma “conquista da participação no período pré-constituente, em função da necessidade de superar, nesse momento de novas lutas e conquistas, a concepção de meritocracia e a ideia de favor construída desde a legislação trabalhista de 1930, na garantia dos direitos sociais”. Assim, em seu artigo 194, da CF-88 é apresentada a seguridade social:

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo único.

Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados. (BRASIL, 1988).

Como mencionado acima, a seguridade social estrutura-se pelo tripé das Políticas Sociais: Saúde, como direito universal, Previdência Social, de caráter contributivo, e por último e não menos importante, Assistência Social, para todos que dela necessitar. Dessa forma, o novo modelo de Proteção Social estabelecido introduziu modificações importantes, principalmente acerca da equivalência entre trabalhadores rurais e urbanos, equalizando acesso aos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais, ampliando a condição de segurado especial, tornando-o beneficiário isento de contribuição.

Segundo Vianna (1998, p. 2), acerca do processo de consolidação que culminou na estruturação das ideias e prática da seguridade social:

[...] a opção pela expressão Seguridade Social, na Constituição brasileira de 88, representou um movimento concertado com vistas à ampliação do conceito de proteção social, do seguro para a seguridade, sugerindo a subordinação da concepção previdenciária estrita, que permaneceu, a uma concepção mais abrangente. Resultou de intensos debates e negociações, e significou a concordância (relativa, na verdade) de diferentes grupos políticos com a definição adotada pela OIT: seguridade indica um sistema de cobertura de contingências sociais destinado a todos os que se encontram em necessidade; não restringe benefícios nem a contribuintes nem a trabalhadores; e estende a noção de risco social, associando-a não apenas à perda ou redução da capacidade laborativa – por idade, doença, invalidez, maternidade, acidente de trabalho –, como também à insuficiência de renda, por exemplo.

Do ponto de vista histórico, conforme Silva (2014), o percurso que culminou na implementação da seguridade social brasileira e a tentativa de construção do sistema de proteção social que respondesse aos anseios e as necessidades sociais, se deu tardiamente, principalmente, se comparados com os países desenvolvidos. Estes ampliaram suas políticas sociais durante o período do pós-guerra, quando as forças políticas, econômicas e ideológicas eram bastante favoráveis pelos temores fragilizantes daquela conjuntura e da necessidade de reconstrução das economias das nações envolvidas naquele momento do pós guerra.



O Estado de Bem-Estar Social, estabelecia uma forte proteção estatal sustentando, os sistemas de proteção universalistas, onde os consensos coletivos estruturados via arrecadação tributária, promoviam intensas mudanças que geram desenvolvimento para os cidadãos em suas sociedades. Contudo, a crise do petróleo década de 1970, provocou um colapso econômico de dimensões mundial que colocou em cheque a base fundamental do Welfare State.

Para Boaventura Souza Santos (2008), o autor relata que o modelo de Estado social vem sendo “atacado a partir dos anos 1970 até o seu cume nos anos 1990 por um modelo alternativo, designado de neoliberalismo, que assenta a substituição da primazia do Estado pela do mercado na regulação social” E continua:

É um ataque ideológico, ainda que disfarçado de uma nova racionalidade econômica. São muitas as razões para a crescente agressividade deste ataque, mas todas elas têm em comum o serem fatores que favorecem a transformação da ideologia em pretensa racionalidade. Eis algumas delas: o modelo neoliberal está centrado na predominância do capital financeiro (sobre o capital produtivo) e para ele só há curto prazo; ou o médio prazo é, quando muito, alguns minutos mais; com o tempo, os trabalhadores e seus aliados transformaram a opção socialista, de incerta e distante, em opção esquecida, e passaram a aceitar, como vitórias, perdas menores, que só são menores porque não sendo seguidas por outras maiores; o trabalho assalariado alterou-se profundamente e transformou-se num recurso global, sem que, entretanto, se tenha criado um mercado globalmente regulado de trabalho; o "compromisso histórico" gerido pelo Estado nacional transformasse num anacronismo quando o próprio Estado passa a ser gerido pelo capital global. (2008, p. 76)

Assim, podemos observar que o final da década de 1970 e início de 1980 foi determinante para alterar essa realidade, sendo que vários países promoveram reformas em seus sistemas de proteção social. A reestruturação acabou desencadeando um movimento de redução da cobertura das políticas sociais e das garantias públicas, além de direcionar a construção de políticas de forma focalizada<sup>13</sup>, o que gerou um processo cada vez mais excludente e seletivo, deixando de lado o princípio universal das garantias sociais.

Apesar do atraso histórico pela construção de um Sistema de proteção Social público para todos, capaz de responder pelas singularidades, particularidades e especificidades de um país tão desigual como o Brasil, não há dúvidas que o processo de (re)democratização pós 1988 expandiu as experiências pela construção de um ideário de cidadania. Registrou-se um avanço significativo no enfrentamento das inseguranças

---

<sup>13</sup> Focalizada é o direcionamento para determinadas camadas sociais, principalmente com recortes excludentes em detrimento da totalidade social.

sociais, em especial para aqueles excluídos socialmente, em situação de risco e vulnerabilidade social, edificando um modelo de segurança social pautado para além da lógica mercadológica do seguro e da situação ocupacional do segurado, características tão fundantes e presentes na história da política social ao longo do tempo.

Os direcionamentos que a seguridade social norteavam culminaram no reconhecimento do princípio contributivo regido pela lógica de seguro desde a Era Vargas, passando a dividir espaços com o princípio público e universal não contributivo, que orientam e norteiam as ações da seguridade social, potencializando o direcionamento e a profissionalização<sup>14</sup> das atividades das políticas públicas. Fatalmente, a Política de Assistência Social (PAS), que pela primeira vez no Brasil foi reconhecida enquanto política pública de direito, não contributiva, procurando romper com o complexo histórico da cultura do favor, do clientelismo<sup>15</sup>, da benevolência social e do assistencialismo tão presentes na história brasileira. O quadro geral das transformações nesse período, favoreceu a elaboração de uma agenda pública, direcionando a formatação de um modelo que culminaria na construção de uma “cultura de direitos”, em que se pesa e constitui a cidadania enquanto mola propulsora de sociabilidade.

Apesar dos importantes avanços no arcabouço constitucional que reconheciam a construção da proteção nas diferentes agendas da seguridade social, o que se pode analisar foi a demora em estruturar a regulamentação dos dispositivos que garantiam a seguridade social estabelecidos pela CF-88. Como se pode observar, conforme (BOSCHETTI, 2001) A Lei orgânica que rege a saúde - LOS é promulgada apenas em 19 de setembro de 1990 (Lei 8080/90) que objetiva o SUS, posteriormente, a Lei Orgânica da Seguridade Social - LOSS, só conseguiu materialidade em 24 de julho de 1991 (Lei 8212/91), coincidindo com a mesma data que promulga os planos de benefícios da previdência social (Lei 8213/91). E mais tarde, por último, foi promulgado a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei 8742/93) de 07 de dezembro de 1993, reforçando o caráter filantrópico e clientelista na condução da política, em detrimento de seu fortalecimento como direito social e política integrante da seguridade social (BEHRING, 2000).

---

<sup>14</sup> A profissionalização das políticas públicas é aqui entendida enquanto o amadurecimento legal com a inserção da tríade das políticas de seguridade social: Saúde, Assistência Social e Previdência Social, intensificados pela lógica da universalidade, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.

<sup>15</sup> A incidência do clientelismo na Política de Assistência Social pode ser caracterizada historicamente por imprimir a essa política uma ideia que fortalece a cultura do favor, benemerência e fragilizando, em face a luta constante pela cultura do Direito.

As forças conservadoras que ocupavam o centro do poder nas diversas esferas de governo, mesmo após a redemocratização, minimizam a operacionalização do conteúdo progressista norteado pela Carta Magna, culminando, desta forma, num verdadeiro choque de tensões entre os caminhos adotados pelo ordenamento constitucional do Estado brasileiro e as medidas de arrocho econômico que arrastavam durante os anos iniciais da redemocratização. Antes mesmo de sua própria execução, os caminhos enfrentados pelo processo de construção da seguridade social brasileira em constituir um modelo de sistema de proteção social que respondesse aos anseios sociais, encontrariam grandes obstáculos no processo de materialização. O que colocou em xeque o potencial transformador, sendo profundamente comprometida pelo avanço das ideias neoliberais na agenda e na arena do Estado.

Nesses termos, em um contexto de forte influência de reestruturação do Estado permeado pelo discurso da ineficiência do Estado, tanto administrativa quanto orçamentária, é amplamente divulgada pela mídia e pelos discursos políticos, a justificativa para as causas da profunda crise econômica e social que assolava o país desde os anos 1980. Assim, a contrarreforma (BOSCHETTI, 2003) de cunho neoliberal, era vista como uma adequação do país ao modelo econômico internacional, freando e limitando - em nome da regulação econômica - qualquer ação do Estado que culminasse na construção e sustentação dos direitos, visto aqui enquanto gastos sociais.

Assim, as características que assolavam a sociedade brasileira, permeadas pela exclusão do mercado de trabalho, o alto nível de concentração de renda em detrimento de um elevado grau de empobrecimento, permitem afirmar que no Brasil, a adoção da seguridade social não se traduziu enquanto uma política de universalização de acesso aos benefícios sociais (MOTA, 2006).

Para Silva, Yazbek e Giovanni (2012), a primeira ação investida contra o avanço progressista estabelecido pela CF-88 partiu do próprio Estado brasileiro, principalmente, nos dois mandatos desse período e principalmente dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994/2002). O período pode ser caracterizado pela não efetividade da seguridade social, reproduzindo à risca a lógica estabelecida pelo receituário neoliberal, enxugando o Estado, desmantelando a nascente experiência de proteção social estabelecida pela CF-88. Dessa forma, Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p.30) afirma sobre o período dos anos 1990:

Representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da seguridade social e dos princípios da descentralização e da participação social, enunciados na Constituição Federal de 1988. De outro lado, no plano da intervenção social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios cada vez maior do rebaixamento da linha de corte de renda para fixação da pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, aos Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil, a partir de 2001.

Conforme Boschetti (2009), as primeiras manifestações de políticas direcionadas aos mais pobres foram as políticas de Reforma Agrária e das políticas urbanas (habitação, saneamento, transporte público), assim como saúde, previdência social, assistência social, educação, seguro-desemprego e segurança alimentar e nutricional. As experiências demoraram a ser regulamentadas, e quando ocorreram foram realizados cortes determinantes em seus projetos iniciais.

É nítido o desafio de materializar o projeto de nação orientado pelo norteamento democrático pós 1988 em uma sociedade tão contraditória quanto a brasileira, inserindo-se na conflitante luta de classes, tencionando os rebatimentos históricos, políticos, sociais e econômicos. As tentativas acabaram encontrando-se em um verdadeiro cabo de guerra, onde propostas paralelas ao estabelecido em lei, vindo à tona e tendo sucesso, no cenário de disputas, o clássico receituário liberal ampliado pelo o trinômio de velhas novidades, rejuvenescidas pelo ordenamento neoliberal de – “privatização, focalização/seletividade e descentralização” (DRAIBE, 1993).

Dessa forma, as mudanças tão necessárias a sociedade brasileira é colocada em xeque. As garantias constitucionais estabelecidas em lei que estruturam as políticas sociais e conseqüentemente a efetividade da seguridade social, em nome do déficit fiscal e do ajuste econômico, aos reflexos da crise permeada nos anos 1990, foram limitados deixando a população em vulnerabilidade social reproduzindo a pobreza em larga escala.

O processo de materialização da seguridade social brasileira submeteu-se em um modelo de fragmentação, minimizando e limitando seus objetivos em constituir políticas universais. O acesso ao direito passou a ser submetido à via da seletividade para determinadas parcelas da sociedade em detrimento de outra, que para ter acesso aos direitos consolidava-se o papel do mercado, consolidando uma forte tendência de privatização das políticas sociais de Saúde e de Previdência Social. Assim, a ação focalizada na pobreza e extrema pobreza, demonstra um direcionamento na seletividade e exclusão de seus beneficiários, selecionando os pobres entre os mais pobres, prioridade

da política social, tal qual, estabelecido hoje, enquanto instrumento de redução das desigualdades na lógica neoliberal

É importante frisar que, a ideia de focalização aqui discutida parte da reflexão de que o “direcionamento de recursos e programas para determinados públicos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2007, p.1435) torna o princípio da universalidade vazio, raso, enquanto poder transformador, compreendendo a focalização, sendo um instrumento compensatório. Visto dessa forma, o modelo acaba legitimando o que alguns Demo (1995) e Pereira (2008) denominam de falência dos direitos sociais pela discriminação negativa, que são imperativos basilares das ideias neoliberais na tentativa de diminuir os reflexos da pobreza. Portanto, a focalização serve de ajustamento à lógica de mercado, de forma superficial meramente distributiva e compensatória.

Por outro lado, autores como Silva (2007), discutem a necessidade da focalização enquanto estratégia de ação equânime das políticas sociais, ou seja, a focalização executada de forma progressista/redistributiva ampliaria a cobertura, de forma que responderia às demandas daqueles mais necessitados. Desse modo, a focalização poderia ser um ponto de partida com possibilidades de “ampla cobertura, boa qualidade dos serviços e demanda estruturas institucionais adequadas, pessoal qualificado e cobertura e acompanhamento suficiente das populações-alvo de intervenção” (SILVA, 2007, p.1435).

Nessa discussão, cabe mencionar o papel da PAS, que mesmo impactada pela fragmentação e seletividade instituído pela gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), tem-se, nos anos 1990, seu período de institucionalização rumo à expansão, na qual, consolidou protagonismos e assumiu um importante papel central na garantia de proteção social no Brasil. A PAS é organizada de forma que responde por programas, serviços, projetos e benefícios. Segundo Sposati (2009) acerca da institucionalização da Assistência Social:

A inclusão da assistência social na seguridade social foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro, por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecede a do Estado. O apoio a entidades sociais foi sempre o bombo relacional adotado pelo Estado para não quebrar a mediação da religiosidade posta pelo pacto Igreja-Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais (SPOSATI, 2009, p.14).

A CF-88 institui a Assistência Social enquanto Política de Estado, em seus artigos 203 e 204 e regulamentada pela Lei 8.742/1993, também conhecida como Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), sob o princípio da universalidade de acesso e com a finalidade de garantir a população que dela necessitar, independente de contribuição no sistema de Proteção Social brasileiro, reafirmando objetivos de:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

A LOAS possibilitou um novo significado para a Assistência Social. A partir dela foi possível promover um sistema de gestão baseado na descentralização compartilhada, no princípio participativo e no co-financiamento (pelos entes federados e com competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios), possuindo como objetivos, a proteção social, vigilância socioassistencial e a defesa de direitos.

Além disso, no ano de 1996, ainda sob a gestão do presidente FHC (1995- 2002), foi implantado o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que substituiu o antigo benefício “Renda Mensal Vitalícia” (RMV), que foi implantada no país no ano de 1974 e extinta em 1991. O BPC assegura uma renda mensal de cidadania no valor de 1 salário mínimo para idosos de 65 anos ou mais e pessoas com deficiência, incapacitados para o trabalho e com renda per capita inferior ou igual a ¼ de salário mínimo. Vale ressaltar o avanço da retirada do benefício do RMV, agora BPC, da pasta da Previdência Social e sua alocação enquanto responsabilidade da Política de Assistência Social, apresentando como mudança fundamental a duplicação de seu valor real (ROCHA, 2013).

A consolidação da PAS se deu através do SUAS (Sistema Único de Assistência Social), em 2005, sob a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) que definiu, em âmbito nacional, as seguranças sociais<sup>16</sup> sob sua responsabilidade, passando

---

<sup>16</sup>1. "São garantias afiançadas pela política de assistência social de forma a efetivar sua função de proteção social. A NOB/AS, 2005 estabelece cinco seguranças: Segurança de Acolhida Provida através de ofertas públicas de serviços de abordagem em territórios de incidência de situações de risco, e de rede de serviços para a permanência de indivíduos e famílias, através de alojamentos, albergues e abrigos. Pressupõe, ainda, condições de recepção, escuta profissional qualificada e resolutividade no atendimento.

a atuar no enfrentamento direto da pobreza, por meio dos programas de transferência de renda não contributivos; ampliando e garantindo o fortalecimento da proteção social; consolidando uma rede de serviços que visa o acompanhamento, prevenção e redução das vulnerabilidades territoriais, bem como as violações de direitos sociais, construindo, no dia a dia uma cultura de proteção, ampliação e reconhecimento aos direitos sociais.

A institucionalização e os avanços da Política de Assistência Social em reconhecer e ampliar diferentes seguranças sociais para com seus assistidos, possibilitou avanços significativos na garantia e acesso ao direito. Dentre os principais direitos alcançados, destaque para, as seguranças ligadas à garantia de acesso a renda, culminando na institucionalização dos chamados programas de transferência de renda, ampliando a construção do acesso a renda para com as populações mais vulneráveis, por meio do sistema de proteção social, que garantisse transferências diretas sem prévia contribuição. Esse amadurecimento permitiu o desenho das políticas, bem como as definições de público alvo, beneficiários e benefícios, fortalecendo ações nas mais variadas escalas, desde a local, no município, ao âmbito estadual e nacional.

Essas experiências são estratégicas e ocupam lugar de destaque na construção de políticas e na consolidação de experiências na redução da pobreza, enfrentamento da fome e das desigualdades sociais, agindo diretamente nos rebatimentos das populações que sofrem com os impactos das transformações do mundo do trabalho capitalista. Esses benefícios de caráter não contributivo são garantias mínimas para as famílias ou indivíduos que se encontram em vulnerabilidade e ou risco social, não necessitando de contribuição direta para consolidação da proteção social e acesso aos benefícios e são garantidos por meio dos PTRs.

Por fim, o sistema de proteção social institucionalizado e vigente no Brasil, responde pela sustentação de um modelo de seguridade social "híbrido". Trata-se de um paradigma que se sustenta na garantia do acesso aos direitos sociais – *Assistência Social*,

---

Segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais: Exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia de caráter transitório (benefícios eventuais) para as famílias, seus membros e indivíduos. Segurança do convívio familiar. Oferta de serviços que garantam oportunidades de construção, restauração e fortalecimento de laços de pertencimento. Segurança do desenvolvimento da autonomia individual. Ações voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício da cidadania e conquista de maior grau de independência pessoal. Segurança social de renda Operada através de concessão de bolsas-auxílio e benefícios continuados. (BRASIL. NOB, 2005)" (Dicionário de termos técnicos da Assistência Social).

*Saúde, Previdência Social* - diferenciando-se numa subdivisão para com aqueles que podem contribuir, acompanhando a lógica operada pelo seguro (trabalhadores ativos contribuem na perspectiva de ter suas proteções garantidas na aposentadoria ou momentos de vulnerabilidade). Em contrapartida a essa realidade, as políticas universais direito de todos, como exercidos nas políticas de Saúde e Assistência Social tiveram suas experiências expandidas, porém fragmentadas. Os desmontes e reestruturações em seus projetos iniciais, desencadeados por todas as experiências das gestões governamentais do recém processo de democratização pós 1988, que reconfiguraram seus objetivos constitucionais, limitando sua expansão, orçamentos, e tendo como consequência a fragilização dos limites, espaços, desenhos e objetivos.

Os processos de institucionalização da seguridade social brasileira revelam os desafios de sua materialização. Os caminhos orientados pelas posturas neoliberais, limitam os espaços conquistados historicamente, sendo um ambiente de fortes tensões e de intensa disputa de recursos, constituindo-se em um verdadeiro espaço de luta pela consolidação de suas garantias.

### **2.3 O Enfrentamento da pobreza no Brasil: As experiências do PTRs**

Com a intensificação da crise econômica internacional desencadeada na década de 1970, que coloca em xeque, nos países da Europa, o modelo de desenvolvimento baseado no Welfare State e seu acordo de classes sociais que instituiu o pacto de apaziguamento social entre capital e trabalho desenvolvido nos primeiros anos do século XX e firmado no período do pós-guerra na década de 1940. Novos arranjos são necessários diante da ação do Estado no contexto econômico, político e social.

O declínio do chamado pleno emprego, base fundamental do modelo solidifica uma sociedade marcada por disparidades latentes: De um lado surgem trabalhadores muito bem empregados, com garantias sociais e direitos instituídos, em paralelo a essa realidade, surge um verdadeiro exército<sup>17</sup> de trabalhadores desprotegidos, desempregados, em condições precárias, relegados a informalidade. Assim, o desenho base do modelo instituído pelo Welfare State é questionado pelo:

Seguro social, constituído pela contribuição dos empregadores e empregados (e eles são cada vez menos) e assistência social, representada por auxílios sociais destinados a categorias específicas em dificuldade (inválido,

---

<sup>17</sup> O assim chamado por Marx “exército industrial de reserva”.



desempregados, velhos, pais solteiros, etc.) (e elas são cada vez mais) – não consigam dar respostas às novas questões sociais que vem desenvolvendo” (Silva, 1997, p.14).

É nessa conjuntura que Silva (2013) expõe os desgastes do desenvolvimento político, econômico e social e a necessidade dos debates e do ressurgimento dos Programas de Transferência de Renda na economia, enquanto alternativa compensatória e política para com a realidade instituída pelas consequências das reformas desencadeadas nos Sistemas de Proteção Social, já que os antigos modelos não respondiam aos anseios do capital no cenário internacional. Nesses termos, a autora mencionada frisa que a transformação societária desse período, acarretada pelo desenvolvimento e reformulação das forças produtivas do capital, culminaria em um processo de maximização da pobreza, tendo como consequência a intensificação da desproteção da classe trabalhadora via diminuição de suas conquistas sociais.

Diante dessa realidade, o processo de formação do desenvolvimento econômico instituído no Brasil não foi capaz de materializar uma sociedade salarial, nem se estruturou o que se denominou de *Welfare State*, que marcou os períodos de bem-estar social dos países desenvolvidos. Essa realidade expressa pela complexa estrutura deficitária do Estado x Questão Social presente na sociedade brasileira são refletidas não apenas nas disparidades de renda, mas, também sentidas nas ausências de garantias de oportunidades, limitando o acesso pela via da ampliação da política social a uma melhor qualidade de vida por parte da população.

Essa situação de desproteção que tornou vulnerável os indivíduos e as famílias é materializada por muitos fatores que incidem na construção do capitalismo moderno: sucateamento dos serviços ofertados ao público de educação, saúde, previdência, assistência social, transporte público; limitações nas políticas de moradia, trabalho e renda, saneamento; concentração de renda; ajustes fiscais regressivos, baixos salários, dentre outras. Esses fatores são determinantes para a eclosão das contínuas tensões entre as classes sociais, devido ao aumento expressivo da pobreza que incide diretamente na classe trabalhadora.

Dessa forma, as reivindicações sociais e a luta dos trabalhadores logo exigiriam do Estado medidas emergenciais de combate aos reflexos da crescente e intensa desigualdade social presente na sociedade brasileira. Essa importante mobilização, foi fundamental para a institucionalização dos chamados Programas de Transferência de Renda (PTR), enquanto alternativa compensatória e resposta para conter a crise e

enfrentar os reflexos da questão social, de forma que, garantisse a ordem e a continuidade do apaziguamento social entre a classe trabalhadora e o capital.

De acordo com Silva (2004), o processo de construção do debate internacional acerca da necessidade de inserção das PTRs, destacam-se pelas seguintes perspectivas:

- Perspectiva 1 - liberal/neoliberal que considera estes programas enquanto mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate direto ao desemprego e à pobreza e como uma política substitutiva dos programas e serviços sociais;
- Perspectiva 2 - progressista/distributivista que percebe estes programas como mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais existentes;
- Perspectiva 3 - que entende estes programas como mecanismo provisório para viabilizar a inserção social e profissional dos cidadãos, num contexto de desemprego e pobreza.

Como já discutido nesse trabalho, o enfrentamento da pobreza e o resgate da dívida social só começa a tomar destaque no campo das Políticas Públicas com o reordenamento democrático que culminou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). A partir daquele período que o país buscou adequar aos moldes democráticos, focado em construir um modelo de Proteção Social com direcionamento progressista que garantisse os direitos sociais sob um viés da universalização, justiça e equidade. Ao mesmo tempo encarava, na contramão, uma realidade na qual, consistiam profundas transformações no mercado de trabalho, potencializando as relações trabalhistas flexíveis, temporárias e precárias, aumentando a camada da população pobre, desprotegida e conseqüentemente demandante da proteção e/ou intervenção estatal (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008).

Historicamente o processo de materialização dos Programas de Transferência de Renda nas agendas das políticas públicas no estado brasileiro surge em meados dos anos 1970, com a publicação do artigo do Professor Antônio Maria Silveira, que destacava a necessidade da redistribuição de renda mínima para os brasileiros mais pobres. De acordo com o autor, a realidade econômica do país não era capaz de suprir as necessidades das populações mais vulneráveis economicamente.

Silva (2012, p. 48) expõe que “apenas em 1991, duas décadas após a primeira discussão da necessidade de construção do PTRs na agenda pública da política brasileira,

no Senado Federal, o primeiro Projeto de Lei nº80/1991 do então senador Eduardo Suplicy é aprovado o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM)”. A ideia do programa tinha por objetivo beneficiar todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos com uma renda que correspondesse a uma faixa de renda pré-estabelecida. Importante destacar que o projeto, defendia o ideal de universalidade e da inclusão social, beneficiando, através do imposto negativo, pessoas que recebessem rendimentos inferiores a 2,5 salários mínimos efetivos.

Inicia-se, desta forma, a institucionalização do PTRs nas agendas do Estado brasileiro, garantindo a construção de experiências para o enfrentamento da problemática da desigualdade social tão presente na realidade brasileira.

O ano de 1995, foi um divisor de águas para os PTRs, com a materialização de diversas experiências de iniciativa de estados e municípios. Conforme Silva, Yazbek e Giovanni (2012, p. 54-55):

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, de Campinas, e o Programa Bolsa Escola, de Brasília, transformaram-se em modelos inspiradores e orientadores das experiências subsequentes [...] Estes incorporaram os dois elementos apontados na crítica que Camargo (1991, 1994) fez ao PGRM do Senador Suplicy: tornaram a família enquanto unidade beneficiária e articularam a transferência monetária à política de educação, embora em graus diferenciados.

As primeiras experiências acerca da necessidade de se constituir uma estrutura que possibilite materializar os PTRs (SILVA, 2004) enquanto alternativa de enfrentamento das desigualdades sociais com a ação direcionada aos mais pobres, passam a ter como características fundamentais tendo articulação pelas transferências de recursos e o acesso aos benefícios atrelados as condicionalidades, principalmente educação, saúde, assistência social e geração de renda.

Assim, no ano de 1995, em diferentes escalas (nacionais, estaduais e municipais), instituem-se as experiências dos Programas de Renda Mínima, Bolsa-Escola e outros, ganham destaque enquanto estratégia de “romper o círculo da pobreza intergeracional, por maioria dos programas, com articulação de uma medida compensatória a uma política de alcance estrutural” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004, p. 48). É importante frisar que as primeiras experiências dos PTRs, nascem, com as experiências municipais<sup>18</sup>, o que

---

<sup>18</sup> Em 1995, os programas de transferência de renda ganharam destaque, surgindo algumas experiências que nortearam a discussão para os outros níveis (Estaduais e Nacional). As primeiras cidades a implementar tal proposta foram Campinas (SP), Ribeirão Preto (SP) e em Brasília (DF).

só foi possível graças as políticas de descentralização inovadas pela materialização da LOAS.

No ano de 1996, o governo FHC (1995-2002), por meio da Secretaria de Estado da Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, instituiu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). No mesmo ano, também, foi implementado o BPC, válido em todo território nacional, um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, através da proteção social não contributiva.

Entre os anos de 1999 e 2001 são lançados quatro programas de transferência de renda para as famílias em vulnerabilidade social na gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, a saber: programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Todos esses programas eram voltados para famílias em situação de pobreza e tinham características em comum para com o público-alvo: ser porta de acesso às políticas estruturantes, principalmente as de educação, saúde e trabalho. Contudo, exigiam contrapartidas das famílias, como a frequência escolar de crianças e adolescentes, bem como o acompanhamento da vacinação das crianças (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2008).

Ainda na segunda gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso (1998 – 2001), o processo de seleção para inserção de famílias nos Programas Sociais do Governo Federal foi realizado mediante inscrição no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico, que se tornou o principal instrumento de ação estatal para identificação, seleção e inclusão de famílias em situação de pobreza nos diversos programas sociais. Vale ressaltar a importância da implementação desse mecanismo enquanto ferramenta de inclusão social, viabilizador de acesso na construção da cidadania, a partir da consolidação e da garantia de instituir direitos.

O CadÚnico foi instituído através do Decreto de número 3.877 de 24 de julho de 2001, cujo texto traz a possibilidade de construção de um cadastro único para o Estado brasileiro intervir diretamente na realidade cotidiana:

O formulário anexo, como instrumento de Cadastramento Único para ser utilizado por todos os órgãos públicos federais para a concessão de programas focalizados do governo federal de caráter permanente, exceto aqueles administrados pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e pela Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV (BRASIL, 2001).

O formulário que constituía o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, foi elaborado para identificar famílias em situação de baixa renda, potenciais beneficiários para os programas sociais instituídos em todo território nacional.

Segundo Sposati (2010), o CadÚnico foi elaborado, em um compilado de quatro páginas com campos a serem preenchidos com os dados das famílias referenciadas pelo município, identificando as informações acerca das características do domicílio, dos membros familiares e das Pessoas Referencia (RF) da família ao ser cadastrada. O cadastramento das famílias não significa inclusão automática nos programas sociais instituídos em sua plataforma, porém, a inscrição é fundamental para a seleção, sendo avaliado, de acordo, aos critérios definidos pelas legislações específicas de cada programa social.

É importante mencionar que as informações contidas no CadÚnico são estratégicas para todas as esferas governamentais na construção de esforços para identificação e enfrentamento direto da pobreza, garantindo não só o acesso aos direitos sociais pelas famílias e indivíduos em vulnerabilidade, mas, contribuindo diretamente para o exercício da cidadania e o direcionamento estratégico de ações na realidade materializada nas cidades, distritos e territórios, caracterizando as informações de acordo com os dados ali obtido. A ferramenta, também, otimiza a gestão pública dos programas sociais instituídos em sua plataforma, evitando desperdícios de recursos públicos, contribuindo para a efetividade do processo de acesso e seleção aos programas sociais.

O salto qualitativo acerca dos PTRs só acontece com a materialização do Programa Bolsa Família (PBF) com a instituição da Lei em 2003, pelo o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Na oportunidade, o programa unificou o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e o Cartão Alimentação, sendo, também, posteriormente unificados o PETI e o Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano (Agente Jovem).

O Programa Bolsa Família tinha foco central nas famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, transferindo diretamente uma quantia mensal variada, de acordo com o contexto familiar. Dentre os objetivos, o principal seria amenizar as diversas situações de vulnerabilidade social e pobreza, repassando para as famílias contempladas o valor do benefício, sendo que o repasse sempre foi realizado preferencialmente às mulheres chefe de família.

O Programa Bolsa Família é um dos pilares que integra o Programa Fome Zero e possui três dimensões essenciais para a superação da fome e da pobreza, conforme MDS (2008): 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda a família; 2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; 3) coordenação de programas complementares, que tem por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade (RESENDE, 2008).

O relatório-diagnóstico da equipe de transição do novo governo, ainda em 2002, direcionava para a unificação dos PTRs que materializava o PBF, indicava a necessidade de instituir base única para os mesmos. A unificação apresentou-se como medida coerente já que os objetivos, critérios de seleção e instrumentos de gestão de cada um dos programas existentes na época eram distintos, havendo sobreposição de beneficiários enquanto parte significativa da população brasileira, público alvo, permanecia descoberta pelos PTRs.

Os PTRs representaram um avanço no âmbito dessas ações, já que inovava na racionalização para o acesso por parte da população à garantia de renda, além de situar-se no combate direto à fome e à pobreza, mediante a partilha de responsabilidades entre a União, estados e municípios, o que estabelecia uma melhor gestão e focalização no enfrentamento da pobreza no país.

O processo de construção do PBF estruturou-se como principal mecanismo de enfrentamento à pobreza e da fome já criado no Brasil, possibilitando a ação direta nas famílias em condição de extrema pobreza e pobreza. Outro dado de grande relevância foi o fato de ter considerado alguns grupos prioritários para o processo de ingresso no programa, sendo eles, famílias indígenas, quilombolas, pessoas libertadas em situação análoga à escravidão, situação de trabalho infantil, catadores de material reciclável, etc. Assim, era possível um combate direto, agindo nas desigualdades sociais, fortalecendo ações e garantindo o acesso às necessidades mais pontuais das famílias beneficiárias do programa, a partir do acesso à renda, amenizando em especial, aspectos relacionados à sobrevivência, como a alimentação, vestuário e remédios (FREIRE, SILVA, MOURA, PONTES & BORGES, 2013). O que possibilitou aos PTRs lugar de destaque e estratégico no Sistema Brasileiro de Proteção Social, junto a PAS no enfrentamento as desigualdades sociais, se construindo “[...] objeto de atenção prioritária do Plano Brasil sem Miséria, que inclui como um de seus eixos a transferência de renda, mantida como centralidade da proteção social” (SILVA, YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 14).

O Decreto de nº 7.942 de 2011, elaborado pela gestão da então presidente Dilma Houssef (2011 - 2016), integrou o PBF ao Plano Brasil sem Miséria, possibilitando avanços significativos para a inclusão produtiva das famílias beneficiárias. Para além do acesso a renda estabelecido pelo programa, diversas ações de cursos profissionalizantes de incentivo ao trabalho e renda foram fortalecidas em parcerias com os Estados e Municípios brasileiros. Nota-se o processo contínuo de aprimoramento das ações de longo prazo do programa, sendo este aspecto fundamental para o desenvolvimento da autonomia das famílias, visando a superação da extrema pobreza no país, e sua trajetória contribuindo para a efetividade do Plano Brasil Sem Miséria (PAIVA *et al.*, 2013, p.43).

A agenda de ações de enfrentamento e de redução da pobreza desenvolvido pelo estado brasileiro, principalmente, após o surgimento do PBF e o aprimoramento desencadeado pelo o mesmo ao longo de sua experiência, contribuiu diretamente para o alcance das metas global estabelecidas pelo 1º Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), em que objetivava a redução da pobreza pela metade até 2015. Nesse sentido, em 2014, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2015) foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU, 2014) como um dos principais pilares responsáveis pela saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome, tendo reduzido em cerca de 82% o número de pessoas em situação de insegurança alimentar entre os anos de 2002 e 2013.

O fortalecimento da seguridade social, principalmente das experiências da PAS e dos PTRs, possibilitou uma articulação entre proteção social direcionada para aqueles que mais necessitam. As ações desenvolvidas pelos programas sociais, obteve redução dos índices de extrema pobreza de 25,5% para 3,5% (FAO, 2015), permitindo uma redução acima da média mundial.

A articulação entre a transferência de renda e entre outras políticas sociais, permitiu uma redução significativa da mortalidade infantil. Segundo dados do Fundo das Nações Unidas para a infância (UNICEF) e da Organização Mundial da Saúde (OMS), o Brasil vem executando uma política de enfrentamento de sucesso no controle e redução da mortalidade infantil, reduzindo em 73%, os níveis dos anos 1990, enquanto a redução mundial, no mesmo período, foi de 53% (MDS, 2015). Segundo Campello (2016), além de complementar a renda de milhões de brasileiros, o Bolsa Família também faz a economia local girar. “Cada R\$ 1 investido no programa se transforma em R\$ 1,78 no PIB [Produto Interno Bruto]. Investimos em torno de 0,5% do PIB para chegar a 14 milhões de pessoas”. O PBF também é responsável por garantir acompanhamento para as

famílias beneficiárias, não se resumindo apenas em garantir o acesso a renda, assim, 97% dos 17 milhões de crianças e adolescentes que fazem parte das famílias beneficiárias são acompanhadas pelas condicionalidades do programa na escola. Além disso, 9 milhões de famílias são acompanhadas nas unidades de saúde em todo território nacional. Apesar do grande número de beneficiários em todo território nacional, o programa tem baixo custo, com um orçamento de cerca de 0,5% do PIB, o que demonstra que em sua forte focalização produz significativos impactos, abarcando quem realmente mais necessita.

Outro fator determinante que cabe a análise do programa tem a ver com os valores repassados mensalmente às famílias beneficiárias do PBF, ainda são valores relativamente pequenos (se comparados com os benefícios ofertados pela Previdência Social), mas que fazem total diferença na vida das famílias beneficiárias. Os valores são formados, de acordo com o perfil de cada família diante da seleção e concessão dos benefícios aprovados que constituem na formulação do valor final do PBF (Ver Quadro 4).

**Quadro 4 – Benefícios que consolidam o PBF - 2021**

BENEFÍCIOS	PÚBLICO ALVO
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefício Básico (BB)</li> </ul>	- Benefício concedido para as famílias em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal de até R\$ 89,00 per capita, com ou sem crianças, adolescentes, jovens ou gestantes. O valor do benefício básico é de R\$ 89,00.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefício Variável (BV)</li> <li>• Benefício Variável à Gestante (BVG)</li> <li>• Benefício Variável Nutriz (BVN)</li> </ul>	- Benefício concedido para as famílias com renda mensal de até R\$ 178 per capita desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos e/ou gestantes. O valor do benefício variável é de R\$41 e cada família pode receber até cinco benefícios variáveis.  - Benefício concedido para gestante, são pagas 9 parcelas, a contar da data do início do pagamento do benefício (Benefício Variável à Gestante - BVG).  - Benefício concedido para família com alguma criança de até 6 meses de idade, a família receberá 6 parcelas do benefício, a contar da data que o bebê foi identificado no Cadastro Único (Benefício Variável Nutriz - BVN).
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)</li> </ul>	- Benefício concedido às famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos, no valor de R\$48. Cada família pode receber até dois BVJs



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP)</li> </ul>	<p>- Benefício concedido às famílias que, mesmo recebendo os benefícios financeiros do PBF, permanecem em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$89,00). O valor do benefício corresponde ao necessário para que a família supere os R\$89,00 mensais por pessoa.</p>
--	---

Fonte: MC, 2021

Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

Em função dos indivíduos beneficiados se encontrarem na situação de extrema pobreza e pobreza, esses valores auxiliam na alimentação, na compra de medicamentos, no acesso a materiais escolares entre outros produtos. A família tem a autonomia de decidir qual a melhor forma de gastar esses recursos, por outro lado, só a garantia do repasse mensal não permite superar (já que os valores repassados são valores relativamente pequenos<sup>19</sup>), as condições de pobreza e extrema pobreza. Torna-se extremamente necessário o amadurecimento das políticas (in) diretas e transversais envolvidas, possibilitando a materialização das chamadas portas de saída, em conjunto com o Programa Bolsa Família e com a rede de políticas públicas, na qual, estrutura-se o programa.

De acordo com o relatório da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI, 2021) do Ministério da Cidadania no mês de maio de 2021 foi alcançada a marca de 14.695.095 (quatorze milhões seiscentos e noventa e cinco mil e noventa e cinco) famílias atendidas, englobando em torno de 41 milhões de pessoas. Já no Estado Bahia 1.868.348 famílias beneficiárias, representando uma cobertura de 112,6% <sup>20</sup>da estimativa de famílias pobres e extremamente pobres no estado, conforme os dados parciais do IBGE.

Em 2020, o orçamento da união previa que fossem repassados cerca de R\$ 29,5 bilhões aos beneficiários do programa (BRASIL, 2020). Em dezembro de 2020, o público-alvo do programa era formado por famílias que vivem em situação de extrema pobreza com renda per capita de até R\$ 89,00 mensais, e de pobreza, com renda de R\$ 89,01 a R\$ 178,00 mensais por membros, inseridas no Cadastro Único em todos os municípios brasileiros. O benefício médio pago a cada família é de R\$ 189,21 (SEDES, 2020).

<sup>19</sup> A média de valor pago às famílias beneficiárias brasileiras é de R\$ 189,21 (SEDES, 2020).

<sup>20</sup> É importante ressaltar que, graças aos dados do IBGE 2010 desatualizados, acerca da realidade das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, a cobertura do programa abrange acima dos 100% de famílias nessa condição.

## 2.4 A Contemporaneidade das discussões dos PTRs no cenário atual:

O processo de consolidação dos programas de transferência de renda no Sistema de Proteção Social, foram essenciais para a redução das desigualdades sociais brasileiras. Sua importância ao longo do tempo, enquanto vetor de proteção e transformação social, principalmente após a implantação do PBF no ano de 2004, foi fundamental para a construção de dignidade e a garantia de acesso a renda para as famílias em vulnerabilidade social. Como tem sido apresentado, os PTRs são mecanismos consolidados de enfrentamento das desigualdades e de amadurecimento da proteção social, tendo como consequência ações diretas de redução da extrema pobreza e da pobreza.

Mesmo após a institucionalização do PTRs no Sistema de Proteção Social Brasileiro e da efetividade estabelecida, ao longo do tempo, pelo o PBF, enquanto uma das principais medidas instituídas pelo estado no combate das múltiplas expressões da questão social, torna-se importante destacar a centralidade dos PTRs na atualidade enquanto ação de enfrentamento da questão social brasileira durante o momento crítico vivido pela pandemia de Coronavírus.

Conforme Silva (2022) acerca dos programas de transferência monetária no Brasil, os PTRs cumprem três funções: A primeira função destina-se ao enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza, no qual, encara a situação de desigualdade social dos contingentes populacionais, sobretudo, “os que vivem do trabalho informal, sem proteção social e em condições de extrema pobreza e pobreza” (SILVA, 2021b); A segunda função é a de contribuir para a manutenção das economias locais que acabam sendo impactadas pelo acesso a renda das famílias beneficiárias, o que estimula o consumo local movimentando a economia; E a terceira função contribui diretamente para a legitimação de governos, muitas vezes, antidemocráticos, mas que necessitam da aprovação dos pobres para manter seu poder, este é o caso mais recente da conjuntura brasileira, como veremos a seguir.

Nos últimos anos os caminhos políticos, econômicos e sociais do Estado brasileiro foram agravados, principalmente, durante as gestões de orientação ultraliberal desencadeadas pelo presidente Michel Miguel Elias Temer (2016-2018) e por Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Cada um a seu modo, assume a presidência da República após o conturbado processo de *impeachment* da presidente Dilma Vana Rousseff (2015-2016), passando a implementar políticas de contrarreformas que ampliavam o ajuste

fiscal, tendo destaque para as reformas trabalhistas e previdenciárias. Ao mesmo tempo houve uma severa diminuição dos recursos das principais políticas sociais para educação, saúde e assistência social<sup>21</sup>, que efetivaram, conforme Sposati (2022) “verdadeiras afrontas ao processo de conquista de direitos históricos da classe trabalhadora”.

Para complexificar esse contexto, no fim de 2019 e início de 2020, surge uma nova cepa do Coronavírus, na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Essa nova cepa ainda não havia sido identificada em seres humanos. O agravamento da situação impactou os modelos de organização desenvolvidos pelas economias mundial, gerando uma das maiores crises sanitárias, econômicas e sociais já vistas na história, afetando a vida da população severamente em decorrências das medidas de precaução adotadas no combate à doença.

O rápido poder de contágio, a falta de informações e a possibilidade de agravamento da Covid-19 para os quadros mais graves, especialmente para pessoas com comorbidades (idosos e doentes crônicos), fez com que em janeiro de 2020 fosse decretado pela Organização Mundial de Saúde (OMS) emergência de saúde pública de interesse internacional. Em 11 de março de 2020, a OMS declara surto global do coronavírus, evoluindo a situação para pandemia, necessitando de maiores esforços e medidas mais severas dos países para administrar a situação vivida naquele momento. Ao final de março de 2020, um terço da população mundial já se encontrava em quarentena ou com alguma medida restritiva que limitava a movimentação, a fim de controlar os vetores de contágio da doença.

No Brasil, a pandemia de covid-19 chega em fevereiro de 2020, e logo aprofundou a complexa realidade das desigualdades sociais. Enquanto as autoridades mundiais procuravam soluções ágeis com ações imediatas e efetivas de enfrentamento para diminuir os vetores de contágio, o governo optou por uma visão negacionista, na contramão das orientações da OMS, desacreditando veementemente todas medidas adotadas e estabelecidas internacionalmente: isolamento/lockdown para frear o contágio; confecção e compra de vacinas; uso de máscara e EPIs; auxílio monetário direcionado aos mais vulneráveis que não pudessem ficar em casa, o que contribuía para a variação de contágio.

---

<sup>21</sup> Nesse sentido, os sucessivos cortes na política de Assistência social, a Portaria nº 2362/2019 publicada pelo então Ministro da Cidadania, Osmar Terra, que resultou no corte de cerca de 40% dos recursos federais e pôs em risco o pacto federativo e a continuidade dos serviços desta política (BRASIL, 2019).

Diante dessa realidade de crise, as principais estratégias adotadas pelos países para garantir a quarentena e o isolamento social geraram consequências para a economia mundial e, principalmente, para as populações, em especial, as mais vulneráveis. Dado o contexto de urgência e de complexidade, a ampliação de medidas de proteção social foi necessária e cerca de 151 países criaram ou reforçaram suas políticas trabalhistas, de seguridade e de assistência social (GENTILINI et al, 2020). Dentre as principais medidas, as de transferência de renda foram as que receberam maior atenção.

De acordo com Martins:

No Brasil, após pressão e mobilização social, o governo brasileiro sanciona em 2 de abril de 2020, o Projeto de Lei 13.982, que estabelece medidas de proteção social durante o período de enfrentamento da pandemia de Covid-19. O decreto regulamenta o auxílio emergencial no valor de R\$ 600,00. Inicialmente destinado aos cidadãos com mais de 18 anos, aos beneficiários do Programa Bolsa Família, as famílias cadastradas no Cadastro Único para programas sociais, aos trabalhadores informais, aos microempreendedores individuais (MEI) ou contribuintes individuais da Previdência Social (MARTINS, 2021, p.671).

Como relatado pelo autor, foi a pressão exercida por grupos variados da sociedade civil e do Congresso Nacional brasileiro, que resultou na instauração de medidas que ampliaram a proteção social, em âmbito nacional, direcionando responsabilidades e reafirmando a necessidade de estruturar e (re) articular, entre as diferentes esferas governamentais (municipal, estadual e federal). Naquele momento, a principal intenção era construir ações de enfrentamento da pandemia, no sentido de atenuar a crise econômica e sanitária decorrentes dos seus efeitos no território brasileiro, já que o Governo Federal não se sensibilizou, mesmo com o exemplo de outros países pelo mundo, em construir uma camada de proteção para os mais vulneráveis, em especial trabalhadores desempregados, informais, autônomos, pequenos comerciantes.

Durante o processo de disputa em torno do debate para instituir um benefício de proteção em meio a pandemia de covid-19 no Brasil, é importante compreender que haviam diversos projetos em discussão. O governo federal, através do Ministério da Economia, apresentou formalmente uma proposta de transferência de renda no valor de R\$ 200,00, durante 3 meses, para trabalhadores informais e autônomos que já estivessem incluídos no Cadastro único e não recebessem nenhum outro benefício social. Já no Congresso Nacional, as bancadas partidárias defendiam diferentes projetos, com diferentes públicos e valores, contudo, não se construiu consenso para definição do período de vigência, dos valores e o público atendido pelo futuro benefício.

Após ampla pressão popular, foi aprovado em abril de 2020, o decreto de nº13.982, que regulamentou o Programa Auxílio Emergencial (PAE), prevendo um repasse mensal, no valor de R\$ 600,00<sup>22</sup>, para diversos segmentos específicos. Os cidadãos maiores de 18 anos, beneficiários do PBF, foram automaticamente incluídos no PAE, como, também, trabalhadores informais e de baixa renda, microempreendedores individuais (MEI) ou contribuintes individuais do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Também foi aprovado para mães solteiras, o mesmo benefício com valor ampliado de R\$ 1200,00. Além disso, posteriormente, foram adotadas medidas de alargamento do público atendido, sendo incluídos, também, mães menores de idade e famílias monoparentais. Nesse primeiro momento, o PAE teria duração de 3 meses e sua ampliação dependeria do agravamento ou não da pandemia, podendo ser prorrogado por mais três meses.

Mesmo com o acirramento da pandemia e de seus diversos impactos na sociedade brasileira, o aumento de desemprego e da fome atingiam principalmente as camadas mais vulneráveis, já que perderam sua única fonte de renda, precisando sair do isolamento e se expor ao risco de contaminação com o vírus e consequentemente com a morte, pois pela precariedade de seus trabalhos não podiam se isolar ou trabalhar no formato home office. Em 14 setembro de 2020, no Decreto de número 10.488, o governo federal aprovou a medida provisória 1.000/2020, no qual, alterava o período do PAE, ampliando seu repasse até dezembro, com novo valor, sendo reduzido em 50%, ou seja, quem recebia o repasse de R\$ 600,00 passou a receber R\$ 300,00 e as mães de família que recebiam o repasse de R\$1200,00 passaram a receber R\$ 600,00. Nessa etapa, vale destacar, dos 68,3 milhões de pessoas foram beneficiadas, apenas 43,5 milhões receberam as quatro parcelas<sup>23</sup> de extensão e 55 milhões pelo menos uma das parcelas da nova fase.

No ano de 2021, o governo federal ignorou a realidade do contexto pandêmico e desconsiderou a persistência do agravamento da crise vivenciada, com a contínua ampliação da deterioração dos indicadores socioeconômicos e das consequências dessa

---

<sup>22</sup> O Auxílio Emergencial aprovado em abril de 2020, foi definido em uma arena de disputa entre Governo Federal e a oposição (PT, PSOL e Cidadania), sendo o mesmo aprovado com valor triplicado após votação na Câmara dos Deputados. O governo Bolsonaro, em meio à pressão do Congresso, liberou, também um aporte extraordinário de R\$ 2,5 bilhões para fortalecer as atividades do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O foco central desta medida foi possibilitar que os municípios com maior ocorrência de Coronavírus se estruturassem para prover Benefícios Eventuais à população. A Medida Provisória nº 953/20 previu ações de enfrentamento ao Coronavírus no contexto do SUAS, no campo da saúde pública, atendendo tantos usuários/os cadastrados/as, quanto àqueles/as que se encontram sem as mínimas condições de prover seus sustentos (BRASIL, 2020).

<sup>23</sup> O Decreto de nº10.488 teve duração de setembro de 2020 até o final do ano do mesmo ano, findando-se no final de do mês de dezembro.

realidade para a vida da população em geral, e interrompeu o pagamento do PAE. A gestão pública do presidente Jair Messias Bolsonaro foi contrária a continuidade do benefício em 2021, enquanto ação de proteção aos mais vulneráveis. A ampliação da medida e sua continuidade no longo prazo era vista enquanto um gasto desnecessário e que “só servia para manter os indivíduos às custas dos auxílios do governo, ávidos na preguiça e um desestímulo ao trabalho” (SILVA, 2022). Este discurso, por sinal, é o mais recorrente entre os que apoiam o fim dos PTRs.

Apesar da postura contrária de manter o PAE em 2021, o governo se viu obrigado, a sustentar a continuidade do auxílio, após pressão exercida por diversos segmentos da sociedade civil, e em 18 de março foi aprovada a Emenda Constitucional 109/2021. O documento estabelecia um teto de até 44 bilhões para o benefício, valor este fora da regra do Teto de Gastos <sup>24</sup>(“Regra de Ouro”), das restrições para endividamento da União e da meta de superávit primário das contas públicas, sendo publicada a Medida Provisória 1039/21.

Com a garantia do orçamento ampliado e fora do teto de gastos, o Governo Federal estabelece, também, novas regras e valores para o repasse dos pagamentos do PAE em 2021. O novo redesenho diminuía não só o valor, mas também a quantidade de famílias beneficiárias, tendo como previsão o repasse de 4 parcelas, no valor de R\$ 150,00 para quem mora sozinho, R\$ 250,00 para famílias com mais de uma pessoa e não chefiadas por mulheres e R\$ 375 para famílias chefiadas por mulheres.

Segundo o Ministério da Cidadania/Vis Data (2021), ao analisarmos os números de beneficiários atendidos durante a primeira etapa do PAE, houve uma forte redução no seu desenho, em seus diferentes momentos. Em 2020, o benefício contou com uma

---

<sup>24</sup>Considerado uma das principais âncoras fiscais do país, o teto de gastos tem como objetivo impedir o descontrole das contas públicas. Criado por emenda constitucional no fim de 2016, o teto federal de gastos é uma das três regras fiscais a que o governo tem de obedecer. As outras são a meta de resultado primário (déficit ou superávit), fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e cada ano, e a regra de ouro, instituída pelo Artigo 167 da Constituição e que obriga o governo a pedir, em alguns casos, autorização ao Congresso para emitir títulos da dívida pública. No caso do brasileiro, o teto estabelece limite de crescimento dos gastos do governo federal em 20 anos, de 2017 a 2036. O total gasto pela União em 2016 passou a ser corrigido pela inflação oficial, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ano a ano, nos dez primeiros anos, de 2017 a 2026. No fim de 2021, a fórmula de cálculo sofreu uma mudança. Até o ano passado, o teto era corrigido pelo IPCA acumulado entre julho de dois anos antes e junho do ano anterior. Uma nova emenda à Constituição alterou o período de cálculo e passou a considerar o IPCA efetivo dos seis primeiros meses do ano e a estimativa oficial do IPCA para os seis meses finais para corrigir o teto do ano seguinte

cobertura de 68.234.466 pessoas e aplicou um total de R\$ 293.337.689.560,00. Já em 2021, houve uma redução de 42,37%, dos beneficiários, alcançando o número de 39,3 milhões de pessoas com um gasto total de R\$ 605.125.747,00 (BRASIL, 2021).

Outro fator que deve ser analisado aconteceu durante a procura pelo benefício, em que, também, apresentou diversos desafios no seu processo de implementação e posteriormente no acesso dos beneficiários as parcelas. A falta de uma articulação direta entre o Governo Federal, Estados e Municípios, criou um choque de informações, dificultando o processo de identificação das famílias a serem contempladas, embora, mesmo que a maioria destas famílias já fossem acompanhadas pelos órgãos públicos locais de Assistência social (CRAS, CREAS, CADÚNICO) e de Saúde (UBS, USF).

A pesquisadora Paula Carvalho, Diretora de Relações Internacionais e Institucional da Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB), expõe que vários desafios foram postos nesse processo de sensibilização, materialização e contemplação no PAE, principalmente, as famílias mais vulneráveis, em que as dificuldades são mais latentes. O acesso ao benefício foi realizado por meios digitais, ou seja, a implementação do benefício foi realizada somente por aplicativo, o que deveria ser uma medida protetiva no intuito de diminuir o contato social, acabou produzindo desafios contrários, já que exigiam do solicitante conhecimentos básicos e acesso de internet, e-mail e do uso de um telefone celular, para todas as pessoas que se habilitassem nos critérios de seleção, o que limitava o acesso de grande parte do público alvo, pois muitas pessoas se quer possuíam aparelho celular.

Para solicitar o auxílio era necessário a instalação de três aplicativos: O “Meu Cadúnico”, para a visualização dos dados cadastrados e o número de inscrição social (NIS), o aplicativo do “App Auxílio Emergencial” responsável pela solicitação do auxílio e por último o aplicativo “Caixa Tem”, sendo este necessário para criar uma conta digital, na qual, os recursos do auxílio fossem repassados. Durante esse período de solicitação do auxílio, foi possível acompanhar pelos meios de comunicação diversos pontos de filas e aglomeração recorrentes nas agências da Caixa Econômica Federal, lotéricas, nas sedes da Receita Federal e nos CRAS de todo o país. Grande parte do público alvo ia até esses locais em busca de informações e de atendimento, já que não dispunha de acesso à internet, de internet em suas residências ou aparelhos celulares e do conhecimento necessário para manusear os aplicativos para solicitar o benefício.

É importante ressaltar que mesmo após a gestão desastrosa da pandemia de covid-19 executada pelo Governo Federal, em que, na maioria das vezes, iam na contramão das

medidas orientadas pela OMS, o processo de materialização do Auxílio Emergencial e o acesso do benefício por parte da população, diante de todos os desafios enfrentados, impactou positivamente à avaliação e a popularidade do governo de Jair Bolsonaro, ao menos no curto prazo. Esse fato foi revelado pela matéria desenvolvida pelo DW Brasil<sup>25</sup> ao fazer um levantamento das pesquisas de opinião do Datafolha, Big Data e do DataPoder360 acerca da popularidade do governo durante a pandemia, principalmente no período de 2020.

Mesmo com todos os desafios vividos naquela conjuntura oriunda da pandemia mundial, onde ampliaram-se os riscos e as vulnerabilidades, com o acirramento massivo das múltiplas expressões da questão social brasileira, o processo de materialização do PAE, foi determinante enquanto potencializador de proteção social aos mais pobres. Nesses termos, é importante analisarmos o seu papel, ao longo do tempo, e sua função estratégica de ampliar proteção social nesse momento de crise.

Com o fim da vigência do Auxílio Emergencial e a aproximação do período eleitoral de 2022, a realidade brasileira necessitava de medidas enérgicas de enfrentamento das consequências oriundas da pandemia de covid-19 e das políticas públicas elaboradas pelo o Governo Federal, uma vez que como consequência geral, ocorreu um significativo aumento da pobreza e das desigualdades sociais.

O desmonte, no Governo Bolsonaro, das políticas sociais que norteavam diversas ações centrais de combate à fome, trouxe consequências trágicas ao país. A contrarreforma desencadeada pelo o ajuste fiscal e a ampliação de políticas austeras operadas pela gestão, levou o país de volta para a lista de países cuja população sofre com insegurança alimentar moderada e grave.

O levantamento realizado em 2021, pela Organização Mundial das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), revelou que o Brasil possui pelo menos 61 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave ou moderada, em outras palavras, três em cada dez brasileiros passam fome. O período analisado, entre 2019 e 2021, revelou que o momento crítico da pandemia de covid-19, acirrou ainda mais as questões sociais, aprofundando as desigualdades e riscos sociais, ampliando a fome em escala mundial em 28,1%.

No Brasil, o índice foi superior à média mundial com índice de 28,9%, sendo que 15,4 milhões de pessoas estão na categoria de insegurança grave e passam fome. O

---

<sup>25</sup> Disponível em < <https://www.dw.com/pt-br/como-auxilio-emergencial-pode-impactar-a-popularidade-de-bolsonaro/a-53389103>>



relatório ainda revelou que no ano de 2021, 823 milhões de pessoas passaram fome no mundo.

O agravamento da questão social compreende parcelas significativas da população, sendo que 39,9% (36,8 milhões) da população ocupada estão inseridos em condições de trabalho precário e/ou na informalidade (IBGE, 2020), levando inevitavelmente, uma parcela considerável a requerer benefícios estabelecidos pelo o SUAS, principalmente os PTRs. Nesse contexto, já surgia a preocupação no debate público acerca de se construir um programa de transferência de renda em caráter permanente que respondesse minimamente o enfrentamento da realidade local.

O período de vigência do Auxílio Emergencial escancarou a necessidade de se discutir o papel estabelecido pelos PTRs, principalmente, do PBF, que há bastante tempo<sup>26</sup> não garantia aumentos regulares nos valores dos benefícios que o compunham, tornando o benefício médio final insuficientes para o custo de vida das famílias beneficiárias no período analisado.

Como já destacado nesse trabalho, o público-alvo do PBF, passou a receber com a institucionalização do PAE um benefício mínimo de R\$ 600,00 que variavam em seus diferentes momentos (2020 e 2021), contudo, os benefícios pagos ainda eram superiores ao benefício médio pago pelo o PBF.

Paiva et al (2021) ao analisar a conjuntura do período acerca dos PTRs em nível federal, destacada que após o fim do Auxílio Emergencial, com uma média de benefícios transferidos superiores ao do PBF, estabeleceu-se um indicativo indireto para o futuro. Para ele, qualquer ação em volta dos PTRs, com a substituição ou a continuidade do PBF, deveria estabelecer benefícios com valores mais elevados e o seu financiamento mais estável, o que amadureceria a compreensão desses programas enquanto direito social estabelecido e não mais programas construídos a partir das agendas de governos específicos.

---

<sup>26</sup>A continuidade do financiamento do PBF, a partir de 2014, em decorrência da política de ajuste fiscal, fez com que seu orçamento diminuísse, reduzindo a sua amplitude, tanto de beneficiários como os valores médios por domicílio e *per capita* (Barbosa, Sousa & Soares, 2020). Além disso, o orçamento público brasileiro é estabelecido entre gastos obrigatórios e discricionários. Os gastos obrigatórios incluem toda a folha de pagamentos do Estado, a Previdência Social e outros itens constitucionalmente estabelecidos (como Saúde e Educação). Já os gastos com o Bolsa Família estão classificados como discricionários, e, por isso, anualmente devem ser discutidos, negociados e definidos em meio ao jogo político e às pautas orçamentárias. O PBF, ao longo do tempo, se adaptou à verba disponível, reajustando ou não o valor dos benefícios e da linha de pobreza, aumentando ou diminuindo o número de beneficiários. E, como desde 2015 o orçamento foi comprimido pelo ajuste fiscal, houve sistemática redução do programa desde então.

Diante dessa realidade, a principal estratégia adotada pelo o presidente Bolsonaro, para o enfrentamento das desigualdades sociais e alteração da realidade, foi a substituição do PTRs vigente. Assim, o PBF deu lugar para o Programa Auxílio Brasil (PAB). É importante ressaltar que essa tomada de decisão foi realizada, sem qualquer estudo técnico prévio que embasasse tal medida, também, não foram consultados os representantes dos estados, municípios e Distrito Federal, nem os envolvidos nas comissões bi e tripartites<sup>27</sup>.

O surgimento do programa aconteceu com a ida pessoalmente do presidente Jair Messias Bolsonaro, a Câmara dos Deputados, onde entregou ao presidente da Casa, Arthur Lira, a Medida Provisória n.1.061, de 9 de agosto de 2021, na qual, instituía o PAB. O novo programa, tal qual seu antecessor, reunia um conjunto de Políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Emprego e renda e com data para entrar em vigor, em novembro, logo após o fim da validade do PAE.

O desenho do PAB, garantia um valor único do benefício pago, de R\$400,00 para cada família beneficiárias, independentemente, da quantidade de membros e do contexto familiar, além de ampliar o número de famílias atendidas de 14,6 milhões para 17,56 milhões (MC, 2022), na tentativa de acabar com um contingente de famílias que aguardava contemplação, na chamada fila de espera<sup>28</sup>. Dessa forma, estabelecia um teto mínimo, conforme o Auxílio Emergencial, e garantia repasse superior a 50% ao benefício médio pago pelo já antigo PBF.

O programa social PAB, custou aos cofres públicos cerca de R\$ 84,7 bilhões no ano de 2022, sendo que 34,7 bilhões foram oriundos do antigo orçamento do PBF, já estabelecidos pelo o Congresso Nacional. O restante de R\$ 50 bilhões, foram oriundos de manobras políticas e fiscais, sendo R\$ 24 bilhões de um “aporte temporário”, com vigência até o fim de 2022, e o restante através da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (RBRB, 2021).

O novo programa é composto por 9 Benefícios (ver quadro 5), o que torna complexo o processo, no qual, somatiza o valor médio final por família beneficiária, que passou de R\$ 189,21 para R\$ 217,18, tendo aumento de 20% se comparados os valores do antigo PBF. Também houve o aumento da linha de corte para acesso das famílias ao

---

<sup>27</sup> As Comissões Intergetores Bipartite e Tripartite são espaços intergovernamentais, políticos e técnicos em que ocorrem o planejamento, negociações e a implementação das políticas públicas. As decisões se dão por consenso, o que estimula a sensibilização e o debate entre as diversas partes ali representantes.

<sup>28</sup> Montante de Famílias que já teve os cadastros aprovados pelo Ministério da Cidadania, mas ainda não começou a receber o benefício, aguardando contemplação para se tornarem beneficiárias.

PAB, os valores foram alterados de R\$ 89,00 per capita para R\$ 100,00 famílias em situação de extrema pobreza e de R\$ 178,00 para R\$ 200,00 para as famílias em situação de pobreza (MC, 2022).

**Quadro 5 – Os benefícios que formam o Programa Auxílio Brasil - 2021**

BENEFÍCIOS	PUBLICO ALVO
Benefício Primeira Infância	Famílias com crianças entre zero e 36 meses incompletos: Repasse de R\$ 130 por criança, para famílias em situação de pobreza ou pobreza extrema
Benefício Composição Familiar	Benefício de R\$ 65,00 destinados à família com jovens e adultos, gestante, nutriz (até 21 anos incompletos) que estejam estudando. É preciso concluir ao menos um nível de escolarização;
Benefício de Superação da Extrema Pobreza	Situações em que benefícios citados anteriormente não sejam suficientes para superar a linha de corte da extrema pobreza, recursos extras serão repassados para que a família supere a situação de extrema pobreza. O governo não estabeleceu limite de membros na família. (Benefício fixada em R\$ 105 per capita por mês)
Auxílio Esporte Escolar	Famílias com estudantes entre 12 e 17 anos que se destaquem em competições esportivas escolares reconhecidas pelo governo federal;
Bolsa de Iniciação Científica Júnior	Famílias com estudantes que obtenham desempenho de destaque em competições acadêmicas e científicas. É preciso que a família faça parte do Auxílio Brasil, sendo que serão 12 parcelas mensais. Não há número máximo de beneficiários por família;
Auxílio Criança Cidadã:	Famílias que não conseguir vaga em creche pública ou particular (com convênio do governo). É necessário ter criança de zero a 48 meses incompletos e comprovar que não há fonte de renda suficiente. O governo não estabelece um limite de crianças por família
Auxílio Inclusão Produtiva Rural:	Famílias de agricultores rurais. Investimento em Capacitação técnica também será ofertada;
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana	Repasse com o objetivo de incentivar que o beneficiário procure e obtenha emprego formal;
Benefício Compensatório de Transição	Para quem recebia Bolsa Família e passou a ganhar menos na transição para o Auxílio Brasil. O repasse será feito até que a pessoa seja incluída em uma das categorias citadas anteriormente.

Fonte: (SEDES, 2021)

Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

Essa estratégia foi a principal ação política adotada pela Gestão de Jair Bolsonaro, após o fim do PAE, para enfrentar a complexa realidade social, política e econômica resultante dos impactos da Pandemia de Covid-19, presente na realidade brasileira daquele período, e, também, no intuito de (re) significar uma nova roupagem na desgastada imagem de sua gestão pública durante os últimos 3 anos. Cabe aqui mencionar que durante o período de 2019 -2021 a gestão Bolsonaro, tentou emplacar e falhou em nove ocasiões, a criação de um grande programa de transferência de renda que ofuscasse o PBF e sua relação enquanto programa de transferência de renda oriunda das políticas do Partido dos Trabalhadores (PT).

A materialização do PAB apesar de garantir um benefício de maior valor para as famílias beneficiárias, não se sustentava enquanto ação efetiva para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social. Se faz necessário evidenciar que, ao analisar as fontes de custeio que sustentavam esse programa, as mesmas eram oriundas de manobras políticas e não fontes contínuas e obrigatórias.

Nesses termos, é evidente como o PAB foi utilizado enquanto mecanismo eleitoral para garantir uma melhor imagem da Gestão Bolsonaro, e tentar conquistar apoio junto da população, já que a vigência do programa tinha validade apenas até dezembro de 2022, coincidindo com o calendário das eleições para Presidente da República programadas para 02 de outubro (1º - Turno) e 30 de outubro 2022 (2º - Turno).

Assim, os desafios impostos com a regulamentação do PAB levantou inúmeros debates e discussões acerca de sua efetividade e sua rápida implementação, nas vésperas do início do ano eleitoral, sem a participação dos entes federados na construção do desenho do novo programa, levantando muitas dúvidas acerca da sua efetividade e intenções.

Segundo a manifestação pública elaborada pela Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB, 2021), com o título de “Novo Bolsa Família”, o recém aprovado PAB é cruel para com as necessidades dos mais vulneráveis, apesar da propaganda amplamente difundida pelo Governo Bolsonaro de que é uma evolução do PBF. Foram analisados pontos cruciais que demonstram o quanto o PAB é insuficiente enquanto resposta para enfrentamento da realidade social brasileira, e por não amadurecer e nem aprimorar o PTRs, pelo contrário, cunhar desafios superados que mais evidenciam o avanço do caráter conservador no campo das políticas sociais:

- A falta de fonte claras de custeios obrigatórios, dos valores dos benefícios e o número de famílias a serem incluídas no programa não são definidos;
- Empurra os beneficiários para o endividamento com a possibilidade de acesso ao crédito consignado com a margem do valor do benefício;
- Não considerou os 18 anos de experiência do PBF, enquanto programa replicado tanto nacionalmente quanto internacionalmente, e nem considerou as falhas e apontamentos do antigo programa, gerando insegurança dos Beneficiários, Técnicos e Gestores do programa, que também não tiveram participação na formulação do novo programa, nesse sentido, há inexistência de incentivos para ampliar e amadurecer as adesões dos municípios ao programa (como o IGD – Índice de Gestão Descentralizada do antigo PBF);
- Condiciona novos auxílios ao sucesso de jogos e olimpíadas escolares sem construir condições para isso, desconsiderando todas as dificuldades encontradas pelos estudantes, principalmente, neste período pandêmico, com alterações da rotina estudantil e com uma crescente evasão escolar. Nesses termos, a premiação para os benefícios do Auxílio Esporte Escolar e o Bolsa Iniciação Científica Júnior, destinados aos estudantes com notório destaque no aprendizado e nos esportes, a proposta governamental parte do princípio meritocrático nesse momento, onde o retorno das aulas pós momento mais crítico da pandemia ainda é sentido seus reflexos amplamente, além disso, é incompreensivo para parte dos beneficiários a possibilidade de acesso a esses benefícios sem condições para os mesmos (RBRB, 2021).

Outro ponto que deve ser analisado é acerca do desmonte na estrutura do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, houve um crescimento no número de cadastros realizados de famílias unipessoais. Segundo o diagnóstico elaborado pela equipe de transição do Governo Lula<sup>29</sup>, ainda em 2022, entre os anos de 2019 e dezembro de 2022, o número de cadastros unipessoais de beneficiários dos PTRs cresceu 224%. Uma das razões que justifica esse aumento é o próprio desenho dos programas PAE e o PAB, que não considerava a composição familiar enquanto critério de acesso para contemplação do benefício, já que independentemente da quantidade de pessoas, o valor repassado para as famílias ou indivíduos beneficiários permanecia o mesmo. Essa situação explicaria o aumento gradativo das filas de espera e a ampliação do número de beneficiários de 14 milhões em 2020, para 22 milhões de famílias em dezembro de 2022. A falta de articulação e de comunicação entre os municípios e Estados e sem a dúvidas a ineficiente orientação disseminada para à população, acerca das regras para acesso ao benefício desencadeou essa situação, tendo como consequência a diminuição expressiva da média de pessoas por família, passando de 3,4 para 2,56.

---

<sup>29</sup> Disponível em

<[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2022/12/01/internas\\_economia,1428489/equipe-de-transicao-ve-calamidade-e-desmonte-em-programas-sociais.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2022/12/01/internas_economia,1428489/equipe-de-transicao-ve-calamidade-e-desmonte-em-programas-sociais.shtml)>

A realidade analisada dos caminhos que levaram a materialização do PAB demonstra as ambições eleitorais do Governo Bolsonaro e sua tentativa de deturpar toda e qualquer rede proteção social estabelecida historicamente. O exemplo imoral do processo de materialização do PAB, era apenas mais ação nessa tentativa de capitanear melhores condições de garantir o pleito eleitoral de 2022. Assim, diante da conjuntura econômica e social do período eleitoral e não seguro da vitória com a ação capitaneada com o novo programa, já que, todas as pesquisas de intenção de voto previam vitória do candidato da oposição, o ex presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Em 13 de julho de 2022 e a três meses da eleição, a Câmara dos Deputados aprovou a Proposta de Emenda Constitucional de nº 123/22, na qual, autorizava o Governo Federal a gastar R\$ 41 bilhões<sup>30</sup> em programas sociais até o fim do ano.

A PEC ficou conhecida no período como PEC Kamikaze ou PEC das Bondades<sup>31</sup>, o projeto de lei alterava a constituição e colocava o Brasil em estado de emergência até o fim de 2022 (fim do período eleitoral). A principal justificativa para a aprovação da PEC foi a elevação dos preços dos combustíveis. Com essa manobra era possível instituir gastos adicionais, fora do teto de gastos, objetivando a redução da inflação e o controle da alta de preços para a população.

A PEC instituía benefícios sociais temporários (entre o período de julho à dezembro de 2022) para a população mais vulnerável, alterando os valores dos programas sociais já instituídos, como o Vale Gás<sup>32</sup> e o PAB, estabelecia também, benefícios aos caminhoneiros<sup>33</sup> (voucher para caminhoneiros autônomos), Auxílio Taxistas<sup>34</sup>, repasse

---

<sup>30</sup> A legislação brasileira proíbe que os governos aumentem o valor dos programas sociais e criem novos benefícios no ano das eleições, exceto em casos de calamidade pública e estado de emergência, mas a PEC driblava essa lei, ao garantir estado de emergência no país.

<sup>31</sup> O Projeto de Lei ganhou esse apelido devido ao efeito que geraria nas contas públicas, Kamikaze eram os soldados japoneses que iam para a guerra, mesmo sabendo que não haveria volta. Esta manobra política, capitaneada pelo Governo Bolsonaro, foi determinante para retroalimentar sua ação e esperança de vitória política no período eleitoral 2022. É importante ressaltar que o efeito dessa ação para as contas públicas e para o próximo presidente eleito era notório, independente do resultado.

<sup>32</sup> O Auxílio Gás é um benefício do Governo Federal, pago as famílias beneficiárias do PAB, o valor da parcela é de 50% do preço médio do botijão, R\$ 54,43. Com o aumento temporário, o benefício foi reajustado em 50%, totalizando R\$ 108,86. Com um investimento total de R\$ 1,05 bilhão com a PEC.

<sup>33</sup> O projeto cria benefícios para caminhoneiros, no valor de R\$ 1.000,00. O auxílio será pago até dezembro de 2022 com parcelas mensais. Só poderão receber os benefícios os caminhoneiros que tenham se cadastrado no RNTRC (Registro Nacional de Transportadores Rodoviários de Cargas) até 31 de maio de 2022. Com um total investido de R\$ 5,4 bilhões.

<sup>34</sup> O projeto cria também benefícios, de R\$ 1.000, para motoristas taxistas subsidiarem o combustível, sendo pagos apenas até dezembro deste ano, em parcelas mensais. Poderiam ser contemplados todos os motoristas de taxi registrados em seus municípios até 31 de maio de 2022. O total investido para esse segmento foi de R\$ 2 bilhões de reais.

para as empresas de transporte <sup>35</sup>com a gratuidade para idosos, repasse para o Programa Alimenta Brasil<sup>36</sup> e repasse tributários para o etanol<sup>37</sup> se manter competitivo sobre o preço final da gasolina. Por último e não menos importante, e ao custo de 26 bilhões de reais, o governo federal implantou o aumento de R\$ 200,00 no PAB, aumentando o valor básico do benefício de R\$ 400,00 para R\$ 600,00. Em de janeiro de 2023, o benefício volta a seu valor normal de R\$ 400,00, além disso, a fila de espera para as famílias em situação de vulnerabilidade social que solicitaram o benefício e ainda não foram contempladas, foi reduzida, incluindo-as no programa. Segundo o Portal G1 (2023), a expectativa do governo é de incluir cerca de 2 milhões de pessoas no Auxílio Brasil, chegando a até 20 milhões de beneficiários em todo o Brasil.

É nítida a ação desencadeada pela Gestão Bolsonaro em perpetrar manobras que ampliassem suas chances de vitória no pleito eleitoral de 2022, mesmo que para isso fossem burladas todas e quaisquer leis que as limitassem. A PEC, a poucos meses da eleição colocou em cheque o papel das instituições e da oposição, mesmo tentando mudar o projeto, tornando o valor do PAB permanente e retirando do texto o trecho que decreta estado de emergência, não logrou êxito na sensibilização e conquista de votos suficientes para a alteração do projeto. O texto obteve aprovação massiva<sup>38</sup> com 469 votos a favor e apenas 17 contrários, o que revela que nem mesmo a oposição (deputados e senadores) queriam ser criticados, minando suas possibilidades de reeleição em votar contra projetos que ampliavam esforços para o enfrentamento das questões sociais, ainda que o projeto driblasse a legislação eleitoral e tivesse vigência limitada até o fim do ano 2022.

A eleição geral de 2022, ficou nitidamente marcada pela intensa polarização de dois blocos de poder político divergentes, dominando com ampla maioria o cenário de eleição no primeiro turno<sup>39</sup>. O PTRs foi intensamente explorado por ambos projetos de

---

<sup>35</sup>A PEC autoriza o governo federal a enviar R\$ 2,5 bilhões para estados e municípios, com o intuito de compensar os gastos com a gratuidade da passagem para idosos no transporte público. O envio dos recursos é uma resposta a uma reivindicação antiga da Frente Nacional de Prefeitos, que cobra ajuda do governo federal para bancar a gratuidade da tarifa para idosos.

<sup>36</sup> A PEC autoriza o repasse adicional de R\$ 500 milhões de reais para o programa Alimenta Brasil, com o intuito de ampliar a compra sem licitação de alimentos produzidos por agricultores para distribuí-los a famílias em situação de insegurança alimentar.

<sup>37</sup> O objetivo desse auxílio financeiro de até R\$ 3,8 bilhões para os estados e o Distrito Federal a manterem os preços competitivos do etanol sobre a gasolina.

<sup>38</sup> O projeto só foi aprovado em segundo turno de votação na Câmara de Deputados.

<sup>39</sup> O primeiro turno da Eleição, conforme previam as pesquisas de intenção de voto, foi marcado pela vitória do presidente Lula. Foram 57.259.504 votos para o petista e 51.072.345 votos para o atual presidente. Brancos (1,59%) e nulos (2,82%) somaram 5.452.653 votos em 2 de outubro. Foi nítido o empenho da Gestão Bolsonaro, no sentido de angariar votos tornando a disputa acirrada no segundo turno do pleito.

governo, sendo uma das principais pautas usadas como cargo chefe das campanhas, sendo que Jair Bolsonaro, usava como plataforma política o PAE e o PAB, principalmente, os aumentos dos seus valores dos benefícios de R\$ 400,00 para R\$ 600,00 e da quantidade de beneficiários atendidos, chegando aos 20 milhões de beneficiários, comparando-o sempre ao antigo PBF. Já o candidato Lula, explorava os 18 anos de PBF e o seu impacto ao longo do tempo com as condicionalidades e a redução das desigualdades na pobreza e extrema pobreza. O que fica nítido é que no cenário atual o papel dos PTRs era usado em uma disputa de discussão acerca dos seus desenhos, desafios e impactos na sociedade brasileira, sendo centrais nas campanhas enquanto ação dos governos como vetor de proteção social, de garantia de renda e de superação das desigualdades para as famílias beneficiárias.

É importante registrar, mesmo lembrando que esse trabalho está focado num recorte temporal que não define investigar os PTR depois de 2022, que Luiz Inácio Lula da Silva (PT), foi eleito o novo presidente da República. Esta foi a primeira vez em que um presidente em exercício não conseguiu se reeleger desde o processo de redemocratização brasileiro desencadeado em 1988.

Com a vitória do candidato Lula nas Eleições Gerais de 2022, já observamos uma efetiva mudança de rumo nas diretrizes que se relacionam com as políticas de transferência de renda.

Em 2 de Março de 2023, foi publicado no Diário Oficial da União, a MP 1164/2023 que substitui o PAB e recriou o PBF. De acordo com o portal G1<sup>40</sup>, a Medida Provisória ainda seguirá para análise do Congresso Nacional para aprovação das casas em até 120 dias para não perder a validade. A medida editada pela Gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026), prevê pagamento de pelo menos R\$ 600,00 a cada família beneficiária do programa com previsões de benefícios adicionais de R\$ 150 adicionais para cada criança de até 6 anos; R\$ 50 adicionais para crianças com mais de 7 anos e jovens com menos de 18; R\$ 50 adicionais para gestantes.

O recorte histórico analisado por esse estudo demonstra que é inegável a contribuição e importância dos PTRs não contributivo para o amadurecimento da proteção social no Brasil, em especial após o ano de 2003, com a materialização do PBF. Estas políticas são fundamentais para o enfrentamento da pobreza e do reconhecimento da dignidade humana, via implementação/ampliação dos direitos sociais, mesmo com os

---

<sup>40</sup> < Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/03/novo-bolsa-familia-veja-os-proximos-passos-da-medida-provisoria-editada-por-lula.ghet>>.



desafios impostos e suas normas de seletividade, desenhos, tamanhos, condicionalidades, graus de exigência de acesso para com seus públicos alvos. Em certa medida, as iniciativas expressam respostas para conter as dimensões e complexidades da pobreza presentes no cotidiano brasileiro e das famílias beneficiárias, embora apenas os PTRs, não consigam emancipar as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza.

### **3. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE IAÇU-BA**

Localizado às margens do Rio Paraguaçu, um dos principais rios que banha o Estado da Bahia, o município de Iaçú foi administrativamente fundado em 14 de agosto de 1958. Contudo, sua trajetória histórica se inicia muito antes dessa data.

De acordo com o Plano Municipal de Assistência Social disponibilizados pelo o arquivo público do município e pela Prefeitura municipal, a origem da cidade de Iaçú está inteiramente ligada com o processo histórico da colonização portuguesa no Brasil e com a formação do Estado da Bahia. O desenvolvimento da colonização se deu pelo avanço da exploração no território baiano, precisamente com a subida dos rios do entorno da Capital Salvador, onde os Donatários de Capitânias e Governadores Gerais, por ordem do Governo da Metrópole portuguesa, concediam Sesmarias, objetivando o controle, povoamento e a conquista do território.

Dessa forma, o Rio Paraguaçu teve papel importante para o movimento de expansão da colonização baiano, ainda no século XVII, as expedições das últimas das grandes Entradas e Bandeiras<sup>41</sup>, objetivaram o domínio dos povos nativos e exploração das terras inexploradas, fomentando assim, o predomínio da coroa portuguesa no predomínio do interior do território baiano.

As expedições de desbravamento e controle no interior da Bahia foi comandada pelo Capitão-Mor Estevão Ribeiro Baião Parente e culminou com o pagamento pelos seus serviços através da concessão de Sesmaria. Desse jeito, é criada a primeira vila, a Vila de João Amaro, em homenagem ao seu filho e também bandeirante João Amaro Maciel Parente. É importante ressaltar que, a região onde hoje se localiza o território de Iaçú era habitada pelos indígenas Cariris e Sabujás, infelizmente, pouco se sabe acerca do desenvolvimento desses povos no território.

Por volta do ano de 1882, quando se intensifica o desenvolvimento das vias férreas no Brasil, a Bahia começa o processo de ampliação do povoamento com a implantação da linha férrea ligando áreas do interior ao litoral. O que antes era uma fazenda de gado, passa a ser denominado como a localidade de “Sítio Novo”.

Em termos legais, a área compreendida pelo município de Iaçú, pertencia administrativamente ao município de Santa Teresinha (Resolução Municipal nº 03 de 19

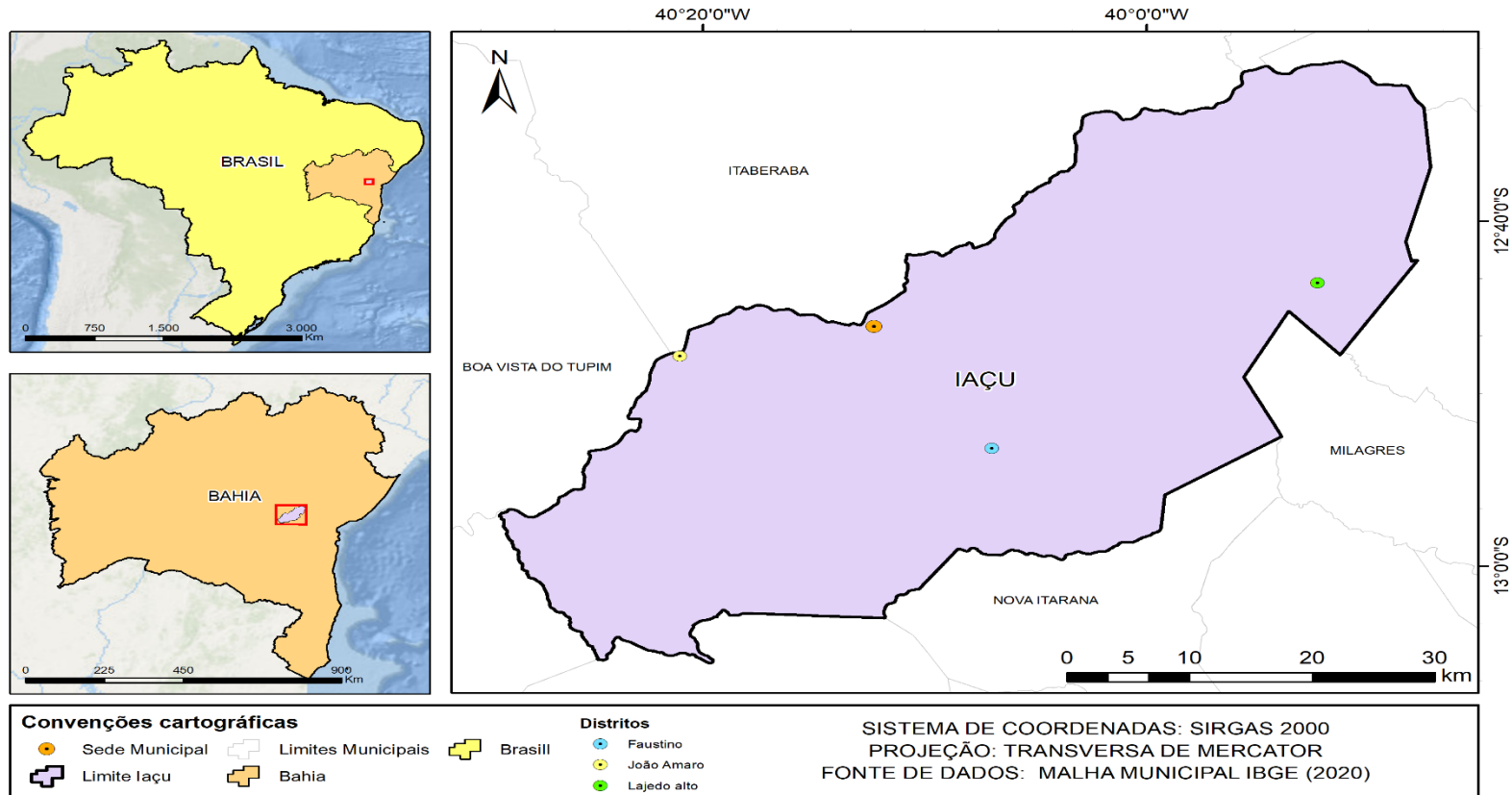
---

<sup>41</sup>O processo histórico das Entradas e Bandeiras, foram expedições que tinham por objetivo explorar as terras para além do litoral, adentrando o interior do território brasileiro, em busca de domínio e controle do território, metais preciosos e os nativos para serem utilizados enquanto mão de obra escravizada.

de abril de 1922 e aprovado pela Lei Estadual nº 1569 de 03 de agosto do mesmo ano), acontecendo a emancipação com a Lei Estadual nº 1026 de 14 de agosto de 1958, elevando o povoado à categoria de município. Nota-se que, o nome do município foi batizado em homenagem ao rio Paraguaçu pois Iaçú em tupi-guarani significa "Água Grande".

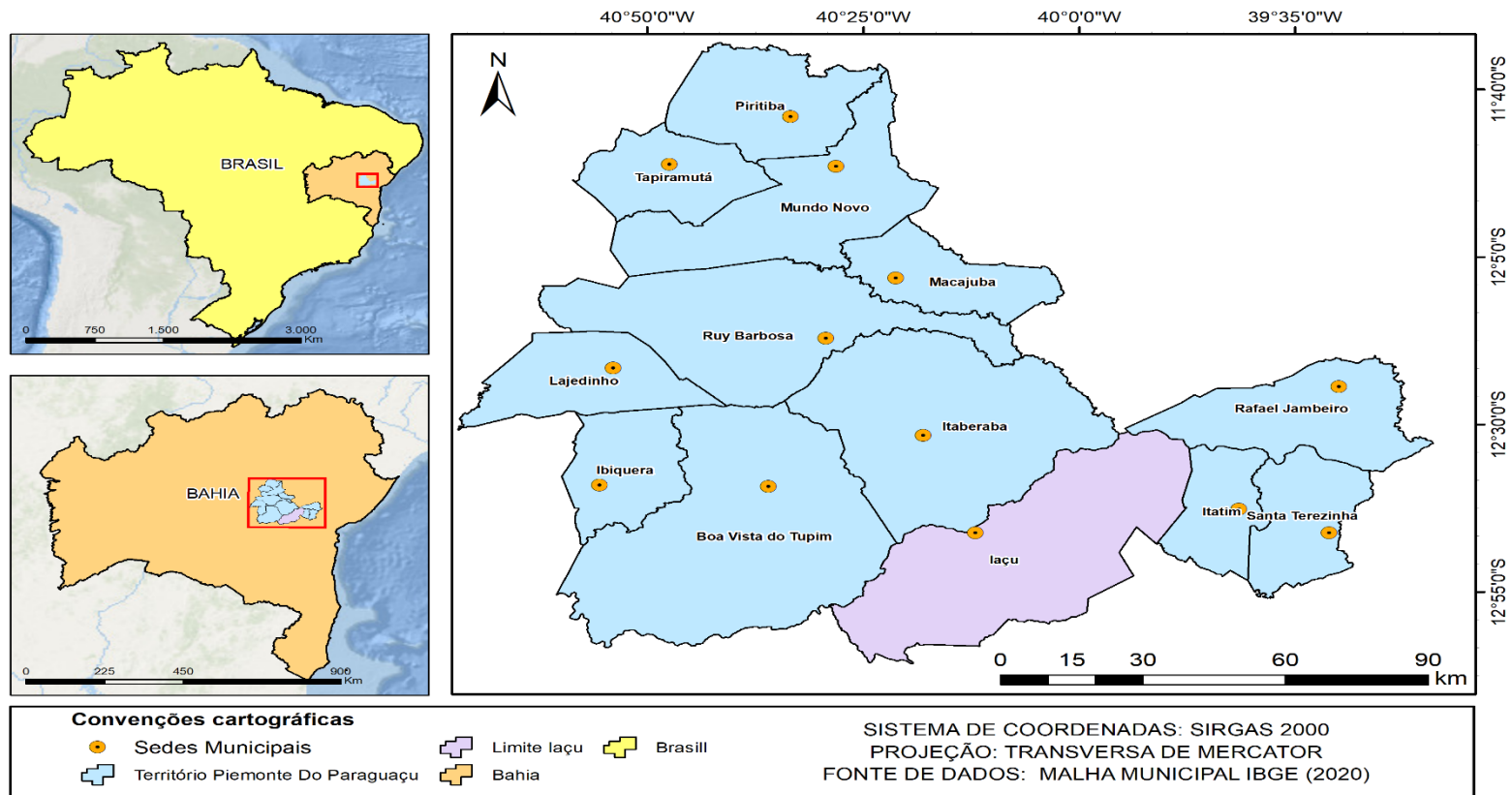
A implantação da ferrovia foi essencial para a elevação de categoria de sítio para município, como, também, para o crescimento local. A cidade de Iaçú era um ponto de ligação estratégico entre o interior e a capital. Está localizado a 279 quilômetros da capital do estado, Salvador. De acordo com o IBGE-2016, o município é formado por mais três distritos: João Amaro, Lajedo Alto e Faustino. A zona urbana municipal é formada por 04 bairros: Centro, Cerâmica, Boiadeira e Monte.

Mapa 1 – Município de Iaçú. Estado da Bahia. 2022



Fonte: Elaboração de Daniel Sampaio Carneiro e Ramon Batista dos Santos, (2022).

**Mapa 2 - Localização do município no Território de Identidade do Piemonte do Paraguaçu. Bahia, 2022.**



Fonte:

Elaboração de Daniel Sampaio Carneiro e Ramon Batista dos Santos (2022).

O município de Iaçú tem na zona rural agricultura e pecuária típicas de um município do semiárido brasileiro, o crescimento da agropecuária local vem aumentando as lavouras e pastagens destinadas à alimentação de animais. Esse crescimento desencadeado pela produção de bovinos, caprinos e ovinos geram mudanças que exigem novas abordagens, conhecimento e intervenções técnicas no intuito de gerir os impactos para com o meio ambiente e a população local. Outro nicho potencial que tem destaque na economia local é a produção de blocos de cerâmica tanto artesanalmente com produção realizada nas diversas olarias espalhadas pela margem do rio, quanto pela produção industrial, uma vez que no município consta três indústrias de médio à grande porte.

Em aspectos populacionais, o município possui, de acordo com o Censo 2021, população de 25.736 habitantes cerca de 9,7% a menos do que o Censo 2000, tendo a tendência de continuidade de redução da população (IBGE, 2021) para 23.950, com decréscimo estipulado em 6,9%. Em estudo realizado pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI-BA), no ano de 2016, intitulado de Perfil dos Territórios de Identidade da Bahia já vinha confirmando essa tendência, demonstrando o impacto para o município para com seu decréscimo populacional.

Conforme o IBGE – 2010, a divisão territorial da população demonstra que o município é tipicamente urbano, com 20.166 (78,36%) habitantes residindo na zona urbana e 5.569 (21,64%) habitantes na zona rural, sendo que desse total de habitantes, 13.107 são mulheres (51% do total), e 12.628 homens, (49% do total).

Com relação ao mercado de trabalho do município apenas 8.1% da população total estava ocupada formalmente, com uma média salarial de 1,5 de salário mínimo (IBGE, 2019). Assim, no quesito economia, o município possui renda per capita R\$ 8.746,60, se comparados com outros municípios do país, encontra-se na posição 4887º de 5570º, já comparados com os municípios do Estado encontrava-se na posição 339º de 417º e na região geográfica da qual faz parte 6º de 12º. Em outras palavras, apenas 1964 habitantes do município encontram-se trabalhando de maneira formal. Por outro lado, o trabalho informal é uma constante na realidade de Iaçú, tendo 54,3% da população vivendo nessa situação com rendimento mensal de até meio salário mínimo por pessoa. Ainda é válido destacar que os maiores empregadores no município estão nas áreas de agropecuária, pesca, caça e outras ocupações, sendo responsáveis por 49,8% do total dos postos de trabalho.

O Índice de Desenvolvimento Humano – (IDH), conforme o IBGE-2020, demonstra uma realidade permeada pela desigualdade social materializada no Brasil e

principalmente nos estados e municípios. Segundo dados do Atlas Brasil, o município de Iaçú apresentou em 2010 um IDH de 0,574, considerado baixo, o que demonstra uma desigualdade social latente presente no município. Para enfrentar essa realidade, foram essenciais os pactos, a descentralização e a construção de políticas públicas que possibilitassem instituir um ideário de proteção social que garantissem a consolidação de políticas sociais em que fosse fomentado o mínimo possível de dignidade e de proteção social para com os mais vulneráveis. Dessa forma, a Política de Assistência Social, em especial, os PTRs, como o PBF, tornam-se fundamentais e estratégicos no enfrentamento da realidade da pobreza e extrema pobreza, garantindo acesso à dignidade, renda e aos programas sociais de diversas pastas, o que contribui para emancipação/amenização das necessidades das famílias que mais necessitam. Nessa perspectiva, os programas de transferência de renda (PBF e BPC) são fundamentais para a garantia de sustento das famílias.

Ainda de acordo com a Prefeitura Municipal de Iaçú (2020), acerca da estrutura e do acesso a política de educação por parte da população, o município possui uma ampla rede de ensino, totalizando 49 unidades de ensino fundamental, sendo estas 46 públicas, 02 privadas e 01 Escola Estadual de Ensino médio. As escolas privadas e estaduais encontram-se distribuídas pelo centro da cidade, na zona urbana, enquanto as escolas municipais estão distribuídas por todo o município, sendo acessíveis a toda a população, estando presentes, na zona urbana (11), como, também, nos distritos do Faustino (4), Lajedo Alto (10) e João Amaro (7) e em localidades da zona rural (14).

**Quadro 6** – Quantidade de instituições de ensino no município em 2020

ENSINO	MATRICULADOS EM 2020			
	Municipal	Estadual	Particular	Total
Ensino Infantil – Creche	04	0	00	<b>04</b>
Ensino Fundamental	42	0	02	<b>44</b>
Ensino Médio	0	01	0	<b>01</b>

Fonte: Dados disponibilizados pela SMAS municipal, 2022.  
Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que avalia os estudantes da educação básica vem apresentando números significativos, com uma nota 4,7 para os alunos do 5º ano, enquanto a média nacional foi de 3,7 colocando o município

na posição 75º de 417 municípios do estado. Para os alunos do 9º ano, foram apresentados resultados de 3,9, enquanto a média nacional foi de 3,4, ficando na posição 147.

**Quadro 7** – Resumo dos dados relativos à Política de Educação no município ano de 2020

DESCRIÇÃO	ALCANCE	ANO DE REFERÊNCIA
Taxa de escolarização de 6 a 14 anos de idade	97,8%	2010
IDEB – Anos iniciais do ensino fundamental (Rede pública)	4,7	2019
IDEB – Anos finais do ensino fundamental (Rede pública)	3,9	2019
Matrículas no ensino fundamental	3.798	2020
Matrículas no ensino médio	970	2020
Docentes no Ensino Fundamental	202	2020
Docentes no Ensino Médio	40	2020
Número de estabelecimentos de Ensino Fundamental	41	2020
Número de estabelecimentos de Ensino Médio	1	2020

Fonte: Dados disponibilizados pela SMAS municipal, 2022.

Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

É importante ressaltar que garantia de acesso à política de educação não é apenas um direito social, é a segurança direta de transformação na vida das famílias, enquanto possibilidade de alterar ciclos e romper paradigmas. Trata-se de um mecanismo determinante para a identificação, superação e muitas vezes emancipação das diversas situações de vulnerabilidade que se manifestam, a partir das múltiplas expressões da questão social, garantindo o ideário de cidadania, de proteção social, na construção de portas de acesso para melhores oportunidades e condições de vida.

Ainda acerca dessa temática, os números relativos às condicionalidades, de acordo com a plataforma CECAD, acerca do PBF no período de 2019 no município de Iaqu, para com política de educação no acesso e permanência com o público em idade escolar de 0 a 17 anos, tem um total de 3.701 crianças e adolescentes pertencentes às famílias beneficiárias, sendo acompanhadas pela rede de ensino municipal, garantindo o acesso aos benefícios variáveis que compõe o Programa. Portanto é fundamental a articulação e a garantia de oferta desse serviço pelo poder público para a continuidade desse direito social das famílias em possibilitar o rompimento com os ciclos de gerações de pobreza que se materializam dentro do município.



### Quadro 8 – Quantidade de alunos matriculados em 2020

ENSINO	MATRICULADOS EM 2020			
	Municipal	Estadual	Particular	Total
Ensino Infantil – Creche	362	0	30	<b>392</b>
Ensino Infantil – Pré-Escola	596	0	27	<b>623</b>
Ensino Fundamental	3.506	0	292	<b>3798</b>
Ensino Médio	0	970	0	<b>970</b>

Fonte: Dados disponibilizados pela SMAS municipal, 2022.

Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

No que tange a garantia de acesso a política e aos serviços de saúde em âmbito municipal, a rede de serviços que é ofertada pela Atenção Básica garante uma cobertura de 100% do município, ou seja, é garantida a cobertura para toda a população, tanto na zona urbana quanto rural, através dos serviços ofertados em 12 Unidades de Saúde. O mesmo ocorre com os serviços de saúde bucal e com a cobertura realizada pelos agentes de saúde, serviços esses descentralizados e realizados também nas próprias unidades de saúde da família e no Centro de Especialidades Odontológicas (CEO) e uma Farmácia Básica de medicamentos.

Cabe mencionar a importância de garantir cobertura de 100% do município para com os serviços realizados pela atenção básica, o acompanhamento nutricional, vacinal e pré e pós-natal são fundamentais para as famílias beneficiárias do PBF e ao acesso a esses serviços públicos para a continuidade do recebimento do benefício, garantindo as vigências de condicionalidades do programa, que são realizadas a cada 6 meses o acompanhamento destas famílias, através do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN).

Além disso, o município oferta os serviços de regulação, exames laboratoriais, atendimento e marcações para especialistas de diversas áreas, garantindo o tratamento fora do domicílio, através do Centro Médico de Especialidades e do consórcio territorial de saúde, junto a Policlínica no município de Itaberaba-BA.

A alta complexidade em saúde é ofertada no município pelo os serviços de saúde mental, que são ofertados através do Hospital Municipal, CAPS I e do SRT – Serviço de Residência e Terapêutica que possibilita o atendimento em todo município, como, também os serviços de urgência e emergência que são ofertados através do Hospital Municipal. Também são potencializadas a construção de parcerias públicas privadas entre o poder público e as clínicas privadas que ofertam serviços no município através do

Sistema Único de Saúde (SUS), ampliando uma rede ampla de serviços para garantir acesso à população na garantia de seus direitos.

No campo da Política de Assistência Social, o município consta com uma rede bem estruturada, que abrange o município como um todo, tanto na zona urbana quanto rural. Dessa forma, a rede de serviços socioassistenciais é formada pelo Conselho de Assistência Social, Secretaria Municipal de Assistência Social, Centro de Referência em Assistência Social - CRAS, um Centro de Referência Especializado em Assistência Social - CREAS, um Centro de Atendimento do Cadastro Único, um Abrigo Institucional.

### **3.2 A Consolidação da Rede Socioassistencial no município de Iaçú-BA:**

O processo histórico de constituição da Política de Assistência Social em suas diversas escalas foi materializado, com ampla influência da descentralização administrativa desencadeada pela pactuação entre os governos municipais, estaduais e federal pós constituição de 1988.

No entanto, o processo que culminou na materialização da PAS no município de Iaçú é recente, vez que a implantação da Secretaria Municipal de Assistência Social ocorreu no ano de 2005. Antes desse ano, foram executados alguns serviços de responsabilidade da política de Assistência Social, porém através da Secretaria Municipal de Saúde.

Em Iaçú, foi criada em 2005 junto à Secretaria de Saúde, a Diretoria de Assistência Social, que tinha como objetivo coordenar as ações do Programa Bolsa Família e garantir o acompanhamento e o acesso às cestas básicas para as famílias em situação de pobreza e de insegurança alimentar, sendo esta ação importante para a garantia e estruturação do Programa Fome Zero.

Com a promulgação da Lei nº 004 de 14 de março de 2005, implantou-se a Secretaria Municipal de Assistência Social. Junto com a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) foi também regulamentada a Lei do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), através da Lei nº005 de 2005 e a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) com a Lei nº 006/2005. Vale ressaltar que, com a execução das leis que materializaram a SMAS, FMAS e do CMAS, foi implantada, também, a Casa dos Conselhos, onde reunia, em um único espaço, os conselhos das políticas públicas do município existentes à época (Saúde, Educação, Assistência Social).

Nesses termos, é importante também mencionar que no mesmo espaço da Casa dos Conselhos foi implantado o Conselho Tutelar (2005).

É notória a importância do processo de materialização da PAS para o município de Iaçú, consolidando um momento de reconhecimento e ampliação da proteção social municipal, construindo, coletivamente, uma cultura de acesso e garantia dos cidadãos aos seus direitos sociais. Os esforços empreendidos, eram uma tentativa de romper com velhas práticas paternalistas que incidiam diretamente na qualidade na prestação dos serviços pela gestão pública, direcionando de forma sistêmica e qualificada os serviços ofertados pela pasta de Assistência Social do município.

Em 2007, foi regulamentada a Lei de Benefício Eventual e implantado o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) - Casa das Famílias. Através do CRAS foi possível assegurar a ampliação das ações de Proteção Social Básica (PSB) e a Política de Assistência Social, contribuindo diretamente para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, por meio dos serviços ofertados pelo equipamento. Desde a sua implantação em 2007, o CRAS, tem contribuído na transformação de diversas realidades, acompanhando as famílias em todo o município, alcançando diversos públicos em vulnerabilidade, sendo copartícipe do empoderamento das famílias em vulnerabilidade social, possibilitando que estas superem suas fragilidades frente às diversas vulnerabilidades vivenciadas em seus cotidianos.

O CRAS, porta de entrada da PAS municipal, atualmente, conforme preconiza a PNAS (2004), possui capacidade média de atendimento de 5.000 famílias ao ano. Dentre os principais serviços, destacam-se alguns programas e a oferta de atividades por meio do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), o Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) e o Serviço de Proteção Básica em domicílio para pessoas com Deficiência e Idosas, assim como por meio de articulação e construção de redes com outros setores e políticas públicas transversais, garantindo o acesso a serviços públicos essenciais para a construção local de uma cultura de acesso aos direitos.

Com a ampliação dos serviços socioassistenciais ofertados pelo CRAS, foi possível observar o processo de aprimoramento da PAS no município, com o estabelecimento, na época, das ações do Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM Adolescente, a execução da política pública de moradia com a consolidação de Projeto Habitacional, com a execução da Resolução 518, que culminou na construção do Conjunto Habitacional Rubens Reis, no qual, garantiu moradia para 200 famílias.

Em 2009 houve a transferência da sede da Secretaria de Assistência Social, onde passou a funcionar nas proximidades do CRAS, o que possibilitou uma melhor articulação com a comunidade, diante de suas localizações próximas as comunidades mais vulneráveis. Outro passo fundamental de aprimoramento da PAS no município se deu, também no mesmo ano de 2009, com a materialização da Central do Programa Bolsa Família - CPBF, o que garantiu espaço único e equipe exclusiva pelo planejamento, cadastramento e execução dos programas ofertados pelo Governo Federal, ampliando o atendimento para as famílias em vulnerabilidade, sendo estas beneficiárias ou não do PBF, qualificando os serviços ofertados pelo município.

A execução de uma política pública em um território, em especial, as particularidades da Política de Assistência Social, deve constantemente buscar qualificação dos executores dos serviços ofertados. Dessa forma, no ano de 2010, foram desenvolvidas diversas oficinas direcionadas a qualificação das equipes responsáveis pelos atendimentos. Essa necessária ação, buscou contínuas parcerias de educação continuada e capacitação para o corpo de profissionais do SUAS, abarcando, não só as equipes técnicas, como, também ampliando e qualificando as equipes responsáveis pelas atividades desenvolvidas pelo PROJOVEM Adolescente, que culminou na realização do Fórum Comunitário do SELO UNICEF, fortalecendo ainda mais as ações voltadas às famílias em situação de risco e de vulnerabilidade social, sendo reconhecido o SELO UNICEF para o município.

Em 2011, foi implantado os serviços da Proteção Social Especial (PSE), com a inauguração do Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS). O município passou a contar com um centro direcionado para os serviços e acompanhamentos das famílias e indivíduos em situação de violência e/ou violação de direitos. Tendo destaque especial as ações voltadas para o combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, a intensificação de ações de combate ao Trabalho Infantil e de violência intrafamiliar.

É nítido a importância da estruturação da PAS para o município, o aperfeiçoamento dessas ações, a estruturação da SMAS e a implantação do Regimento Interno da Secretaria de Assistência Social, culminou na formalização da Gestão do SUAS e da Gestão do Trabalho, qualificando as ações da Vigilância Socioassistencial direcionando de forma continuada a qualificação profissional para os trabalhadores do SUAS.

Em 2015, com o reordenamento do PETI e a materialização do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV - foi possível atingir novos públicos intergeracionais e ampliar o público atendido da PSB, construindo atividades grupais com as famílias já acompanhada pela PAS, construindo novos formatos com a realização de diversas atividades grupais com crianças, adolescentes, adultos e idosos. Com isso, articulou-se para estes públicos, a partir da PAS acesso à garantia de segurança de convívio familiar e comunitário. Destacam-se nesse contexto, as ações comunitárias desenvolvidas pelo o CRAS com o Fest Dance e o Forró do PETI<sup>42</sup>, que tiveram destaque nas ações de fortalecimento de vínculos e de convivência comunitária no município.

Em 2016, o processo de ampliação dos serviços da PSE de Alta Complexidade se deu com a implantação do Serviço de Acolhimento para crianças e adolescentes, ofertado na modalidade Abrigo Institucional - Pequeno Cidadão, sendo esta ação determinante para as diversas situações de vulnerabilidade e risco social, estruturando as ações e alta complexidade junto a PAS no município. O Abrigo Institucional possui como público alvo, crianças e adolescentes de 0 a 18 anos incompletos, conforme previsto no Regimento Interno da Instituição. Inicialmente a unidade de acolhimento era custeada apenas por recursos próprios do município, contudo, em 2018, passou a ser cofinanciado também com recursos estaduais.

Em 2017, os serviços da Proteção Social Básica ampliaram-se com a adesão do município ao Programa Primeira Infância no SUAS - “Programa Criança Feliz”- e a execução do Programa de Transferência de Renda Municipal, (Programa Bolsa Família Municipal).

A realização da VII Conferência Municipal de Assistência Social e aprovação do Projeto para implantação da Lei do SUAS, foi um reflexo das ações da SMAS em consonância com as atividades do Conselho Municipal de Assistência Social. Em 2018, foi aprovado e implantado a Lei do SUAS (Lei nº 001/2018), a qual consolida as áreas essenciais e todo o funcionamento da Política Municipal de Assistência Social. Também foi fomentado as ações de qualificação, no sentido de garantir a formação continuada dos trabalhadores do SUAS, buscando assim, a continuidade de qualificação para com os serviços prestados na comunidade, tendo como resultado, o desenvolvimento da gestão do trabalho e uma efetividade nas constantes campanhas, com fins de sensibilização e

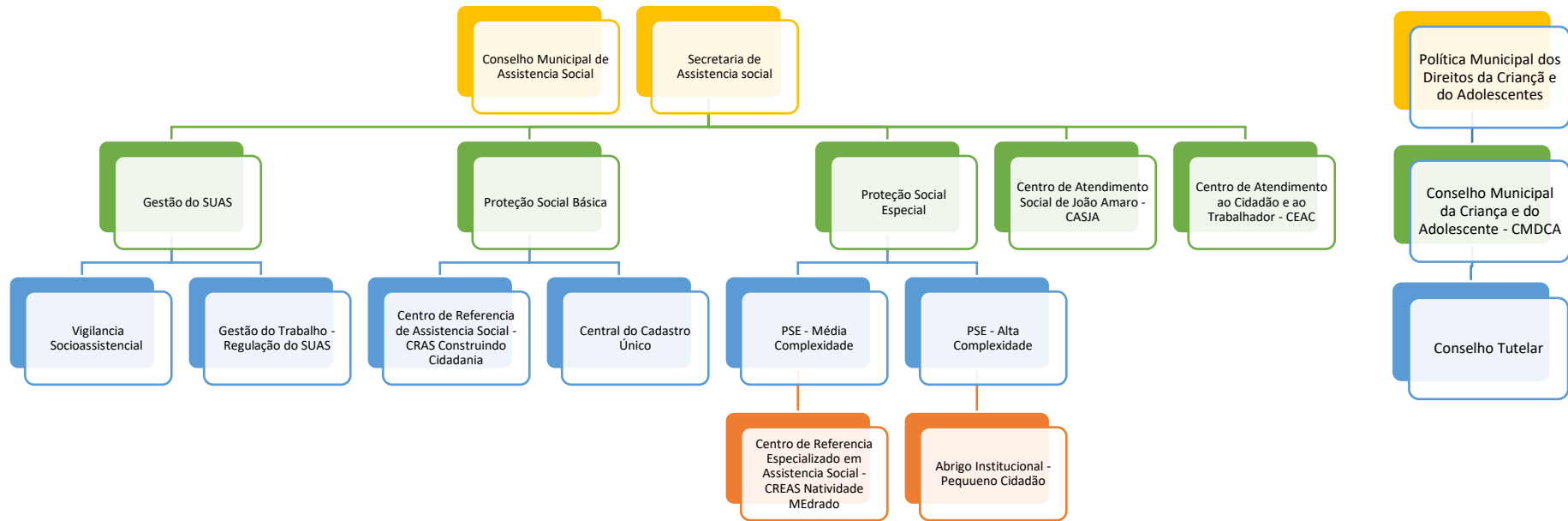
---

<sup>42</sup> Mesmo com o reordenamento que culminou no fim com o fim do PETI e início do SCFV, culturalmente, o Forró do PETI, festejado em todo mês de junho, em culminância com os festejos juninos, permaneceu com o nome Forró do PETI.

enfretamento ao trabalho infantil e de exploração sexual de crianças e adolescentes. Nesse sentido, foi possível, o aprimoramento de planejamentos, onde houve uma ampliação dos serviços, garantindo maior cobertura às comunidades rurais e distritos através do desenvolvimento de ações e de projetos da SMAS Itinerante, foram levados aos bairros, distritos e localidades da Zona Rural, os serviços ofertados pela PAS do município. Nesse mesmo ano ocorreu a implantação do Centro de Atendimento Social de João Amaro – CASJA, o qual ampliou a oferta dos serviços socioassistenciais no Distrito de João Amaro.

Em 2020 foi um ano marcado por desafios, momento de reestruturação de planos, readaptação de realidades ante ao enfrentamento da pandemia de COVID-19, uma doença com grande poder de contaminação e pouca informação sobre tratamento ou cura tinha como principal protocolo de saúde o distanciamento social. Mesmo diante desse cenário de ampliação dos riscos e vulnerabilidades, não foram suspensos os atendimentos, muito pelo contrário, foram potencializados e adaptados à realidade, seguindo as orientações recebidas pelos órgãos competentes, na qual, pudessem realizar as atividades de maneira segura

**Figura 1:** Organograma da Rede Socioassistencial do Município de Iaçú. 2022

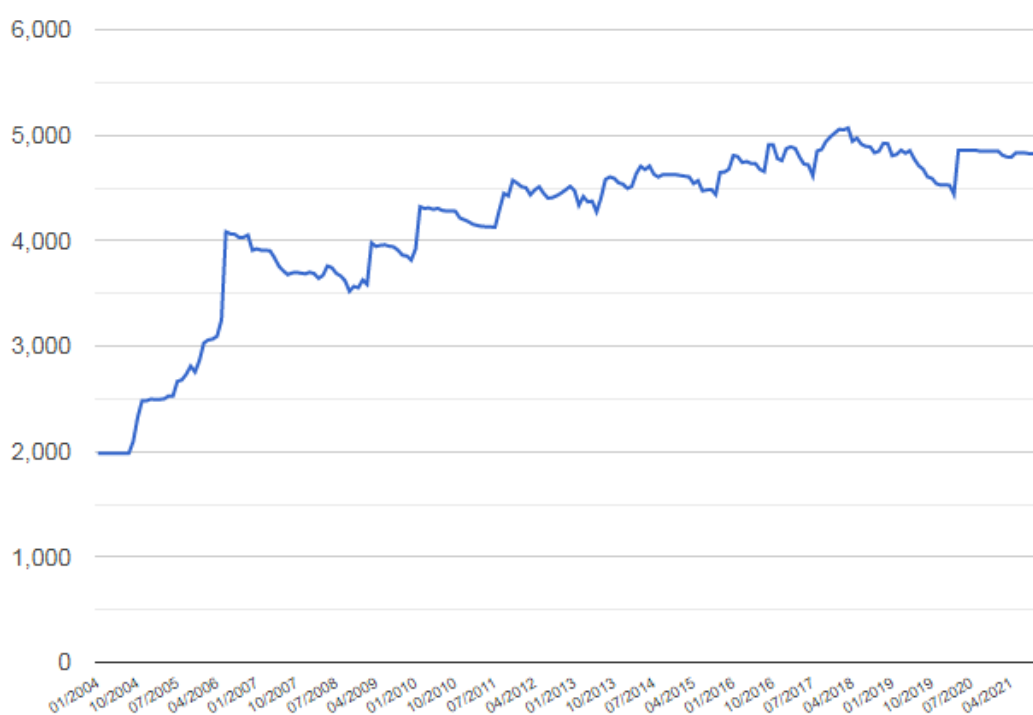


Fonte: Plano Municipal de Assistência Social de Iaçú-Ba – 2022.  
Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

### 3.3 Perfil das famílias assistidas do PBF no município de Iaçú-Ba

O PBF está presente no município de Iaçú desde o ano 2004, quando ocorreu o processo de unificação dos programas de transferência de renda federais (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Cartão Alimentação) e a pactuação entre os entes federados, culminando no Programa Bolsa Família. Em progressão histórica o PBF, no município de Iaçú, já apresenta, em seu primeiro ano, um montante de 1.983 famílias beneficiadas, e foi sendo ampliado gradativamente. Conforme consta na **Figura 2**:

**Figura 2:** Quantidade de Famílias beneficiárias do PBF - Município de Iaçú 2004 a 2023

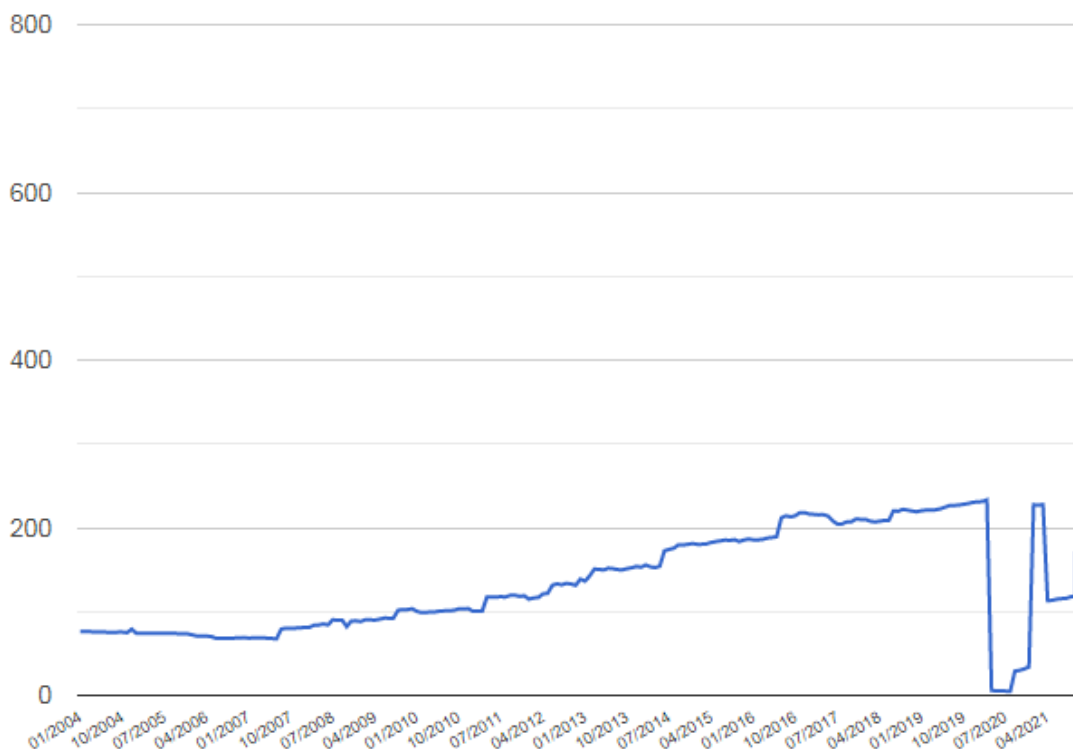


Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC

De acordo com os dados disponíveis na plataforma SAGI do Ministério da Cidadania, em janeiro de 2022, acerca dos Relatórios de Informações Sociais da cidade de Iaçú, o município constava com 4.848 famílias beneficiárias do PBF até o mês de dezembro de 2020. Em outras palavras, haviam 13.408 pessoas, sendo diretamente beneficiadas pelo Programa, o que totaliza em cerca de 55% da população local, que sem o acompanhamento e repasse do benefício do PBF estariam em condição de extrema pobreza. O valor médio de benefício repassado para cada família no mês de março de 2020, antes da pandemia de Covid-19, era de R\$ 233,24, conforme **figura – 3**:



**Figura 3** - Valor do Benefício Médio do município de Iaçú 2004 – 2023



Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC

A cobertura do programa nos revela que o município de Iaçú vem focalizando bem o programa, superando a meta de atendimento, em aproximadamente 119 % (SAGI, 2021), em relação à estimativa de famílias pobres e extremamente pobres presentes no território municipal, o que demonstra uma efetividade com o processo de identificação, inclusão e contemplação do programa nas famílias em situação de extrema pobreza e pobreza, consolidando o principal objetivo de acesso ao programa.

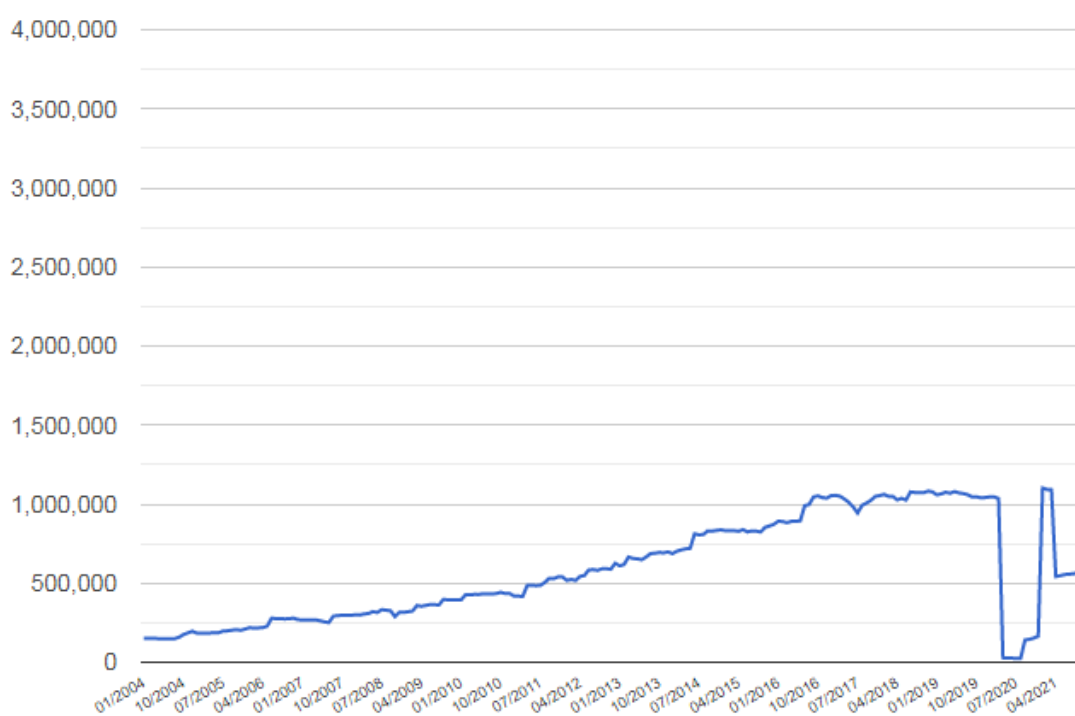
Por apresentar uma efetiva focalização com o público alvo, o foco da gestão pública municipal deve se pautar no desenvolvimento e continuidade das ações de atualização contínua dos cadastros dos beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, garantindo assim, que as famílias beneficiárias não tenham seu pagamento interrompido. A atualização das informações via CadÚnico é determinante para a continuidade das famílias nos programas sociais e a seleção de novas famílias, possibilitando a permanência nos programas sociais diversos do governo federal, e selecionados, mediante atualização dos dados das famílias na plataforma.

Ainda de acordo com os dados da plataforma, 84,8% dos benefícios tinham mulheres como os Responsáveis Familiares (RF). Essa realidade já era prevista, pois,

atende aos Art. 20 § 14 da Lei N° 10.836, ao determinar que: “O pagamento dos benefícios previstos nesta lei será feito preferencialmente à mulher”, contribuindo, desta forma, para o desenvolvimento da autonomia feminina tanto no espaço familiar, como, também, na comunidade.

No mês de março de 2020, último mês de vigência do PBF, foram transferidos um total de R\$ 1.046.104,00 às famílias do Programa o município de Iaçú, conforme revelado na **figura - 4**:

**Figura 4:** Valor total repassado ao Município de Iaçú de 2004 a 2021



Fonte: MC,Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC

Como já mencionado nesta pesquisa, devido a pandemia mundial de Covid-19, os beneficiários do PBF, foram realocados para o Auxílio Emergencial, o que teve impacto direto nos valores repassados, orçamento e na transparência relativa ao programa, conforme analisado na **figura 4** nos anos de 2020 e de 2021, exatamente no período de decréscimo dos repasses.

O valor médio e os tipos de benefícios que formam o montante final dos benefícios repassados pelo PBF, variam de acordo com a composição familiar (se há crianças, adolescentes, gestantes ou nutrízes), renda e público prioritário. Dessa forma, nota-se a

importância de garantir durante a entrevista com o cadastrador do CadÚnico, as informações de forma verídica e dos acompanhamentos com as atualizações familiares. O quadro abaixo (**Figura 5**), demonstra a quantidade de famílias contempladas e os valores repassados para o município de Iaçú, na vigência do mês de dezembro de 2020.

**Figura 5 - Tipo de Benefício ofertados as famílias do município de Iaçú: contemplados e valores - 2021**

Benefício Básico		Benefício Variável à Gestante (BVG)		Benefício Variável à Nutriz (BVN)	
Contemplados	R\$	Contemplados	R\$	Contemplados	R\$
4.809	421.326,00	109	1.066,00	6	375,00
Benefício Variável (crianças de 0 a 6 anos)		Benefício Variável (Crianças de 7 a 15 anos)		Benefício Variável vinculado ao adolescente (BVJ)	
Contemplados	R\$	Contemplados	R\$	Contemplados	R\$
1.768	72.488,00	2.871	117.711,00	884	43.632,00
Benefício para superação da extrema pobreza (BSP)					
Contemplados	R\$				
3978	440.928,00				

Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC  
Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2021

É válido ainda afirmar que é possível identificar os diferentes benefícios que formam o valor final dos benefícios das famílias do PBF, a partir da sua série histórica, ou seja, do seu surgimento até os dias atuais.

Quanto a transparência e acesso às informações, o PBF, possui uma plataforma online com diversos relatórios, em suas diferentes escalas e impactos frente aos municípios, Estados e no Brasil. O painel Bolsa Família, SAGI, CECAD, do Ministério

da Cidadania, que traduz, de forma dinâmica, o impacto direto em números na vida das famílias beneficiárias, que variam desde a quantidade de beneficiários ao processo de distribuição dos benefícios que formam o valor final do benefício de cada família, as vigências das condicionalidades, os valores repassados e os desafios frente o gerenciamento elaborado pela gestão pública, na organização, execução dos serviços enfrentados na identificação e administração das famílias beneficiárias.

A estruturação do programa no município, não só se dá pela via de acesso aos benefícios e valores repassados as famílias, mas, também, pelo o desafio de materializar as contrapartidas para a continuidade do recebimento do benefício, assim, as condicionalidades do programa são determinantes para a execução do PBF em suas diferentes escalas.

Dessa forma, as famílias beneficiárias, junto com poder público, assumem compromissos com a efetividade do programa. Assim, são firmadas responsabilidades em garantir, pelo poder público, que as famílias tenham acesso aos serviços públicos de educação, assistência social, segurança alimentar e saúde.

As famílias beneficiárias devem reforçar o acesso de crianças e adolescentes beneficiários aos serviços de saúde, como vacinação e acompanhamento de peso e altura, como, também, o planejamento familiar e acompanhamento gestacional durante o período de pré e pós-natal, tendo como público prioritário as crianças menores de 7 anos e mulheres.

Já as condicionalidades ligadas à educação, atribuem que crianças e adolescentes de 6 a 15 anos estejam matriculados e frequentando a Escola assiduamente, com frequência mínima de 85%. Já para as famílias com adolescentes contemplados no BVJ, esses devem ter frequência mínima de 75% das aulas a cada mês.

O último período de repercussão das condicionalidades realizado no município de Iaçú é do período de 2019, devido a Portaria Federal 443 de 17 de julho de 2020, referente a pandemia mundial de Covid-19, que suspendeu o acompanhamento das condicionalidades de Educação, Assistência Social e Saúde.

### Quadro 6 – Percentuais das condicionalidades do PBF no município de Iaçú. 2019

Condicionalidades	Perfil de Acompanhamento	Acompanhados	Média do município	Média Nacional
Educação	3.701	3.586	96,89%	93,07%
Saúde	8.261	7.709	93,32%	79,71%

Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC.

Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

Vale ressaltar que, na avaliação de agendas das condicionalidades, contida no relatório de avaliação social no portal SAGI, durante o período de 2019, o município de Iaçú é avaliado pelo Ministério da Cidadania como, muito boa, apresentando avaliação bem acima da média nacional, tanto no campo da Educação quanto da Saúde. No entanto, ainda assim, é fundamental a continuidade dessa articulação e planejamento entre a gestão municipal do programa com os coordenadores municipais do PBF na Saúde e Educação. Esses responsáveis técnicos são essenciais para o monitoramento e alimentação das informações das condicionalidades de suas respectivas políticas, tendo em vista a construção e alcance de melhores resultados, contribuindo para a amenização/superação das vulnerabilidades sociais presentes no seio familiar.

A qualidade das informações prestadas pelas famílias durante as atualizações/inclusão do CadÚnico é determinante para uma melhor efetividade dos programas, tanto na seleção de programas sociais, quanto na concretização de ações para o enfrentamento das condicionalidades do PBF. Dessa forma, as ações de orientação para as famílias incluídas no CadÚnico e beneficiárias dos programas sociais contidas na plataforma requer atualizam das informações pessoais, no mínimo, uma vez a cada dois anos, mediante qualquer alteração de informações da família (tais como: mudança de escola nos indivíduos cadastrados na família, gestação presente em membro familiar, endereço). São fundamentais para o sucesso e desempenho das equipes responsáveis pela prestação de serviços ligados as condicionalidades, servindo, muitas vezes, de base para a articulação em rede intersetorial (saúde, educação e assistência social), atuando de forma integrada na identificação e nas tentativas de superação das vulnerabilidades enfrentadas pelas famílias em seus respectivos municípios, identificando demandas sociais para além das particularidades familiares relacionadas a renda.

Ao serem contempladas no PBF, as famílias beneficiárias assumem compromissos para com as condicionalidades do programa e o cumprimento das mesmas

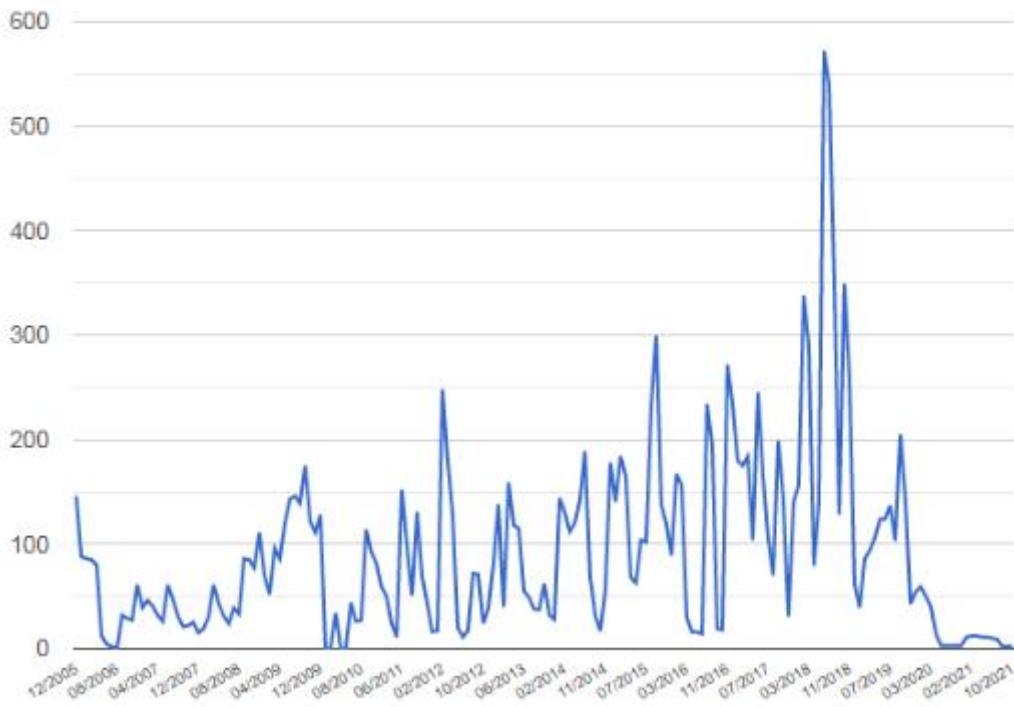
é fundamental para a continuidade do recebimento dos benefícios. Por outro lado, o descumprimento das mesmas, penaliza a família que sofrem com os efeitos gradativos, que variam desde uma advertência, com posterior bloqueio, suspensão e por último o cancelamento, que podem ser revertidos com a identificação das famílias por meio do acompanhamento e trabalho social desencadeado pelas as equipes técnicas que acompanham os beneficiários do programa.

Nesse sentido, nota-se o processo de penalização que infelizmente se inserem com as famílias beneficiárias, tendo a continuidade de recebimento de seus benefícios suspensas. Essas situações, também, servem enquanto sinalizadores das fragilidades familiares e de suas comunidades, demonstrando a complexidade para a gestão pública garantir o exercício contínuo de estruturar o acesso aos direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social regulamente, daí a importância do acompanhamento e do trabalho social desenvolvido pela equipe da PSB do município. O CRAS e a equipe que executa o PAIF tornam-se fundamentais para a garantia dos direitos sociais das famílias e superação das vulnerabilidades sociais presente no seio familiar.

Para isso, é fundamental o poder público traçar estratégias e identificar essas famílias, acompanhando-as na superação das fragilidades que incidem na reprodução das suas vulnerabilidades, possibilitando a retomada do exercício de seus direitos, voltando a acessar seu benefício, que auxiliam na amenização das fragilidades, cumprindo assim as regras do programa. Os dados mais recentes acerca da situação das famílias em fase de suspensão do PBF no município de Iaqu são de novembro de 2018, constando 2 famílias nessa situação.

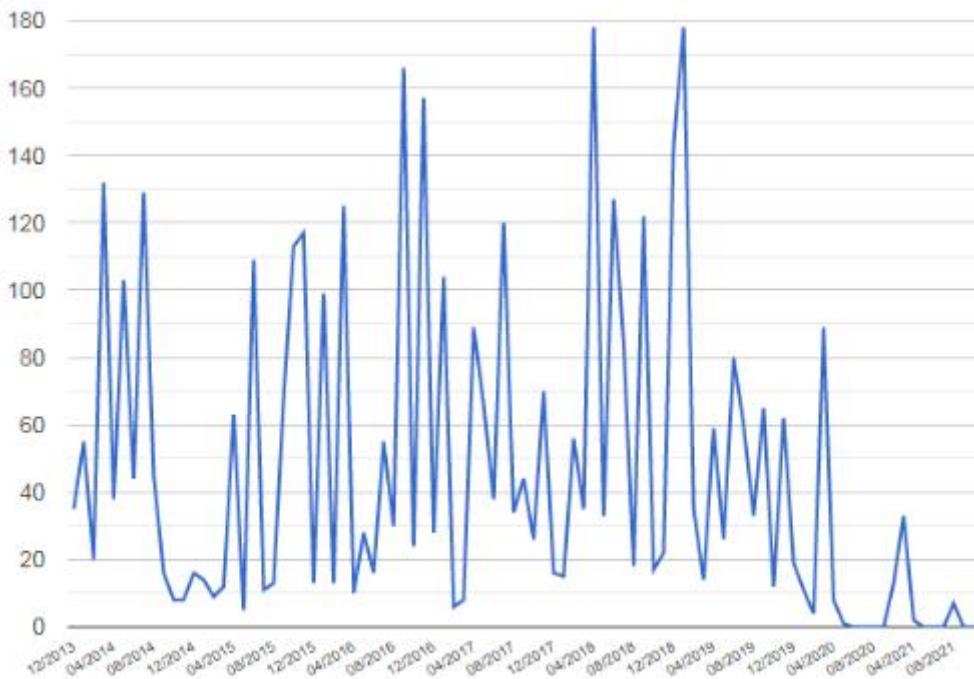
Nas figuras 7 e 8, é possível identificar o número de benefícios bloqueados e cancelados entre os anos de 2014 e 2021:

**Figura 6 - Relação de Benefícios bloqueados no município – 2018**



Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC

**Figura 7: Relação de Benefícios cancelados no município de Iaçú – 2018**



Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania - SENARC

Nota-se que os dados apresentados nos gráficos acerca dos benefícios bloqueados e cancelados variam de acordo com as repercussões das condicionalidades do programa<sup>43</sup>. Dentre as prioridades de acompanhamento pelo CRAS aquelas que se encontram nessa fase de bloqueio e suspensão, evitando o cancelamento de seus benefícios, o que potencializaria ainda mais as situações de fragilidade e vulnerabilidade presentes no seio familiar.

Os principais motivos de bloqueio, suspensão e cancelamentos é a falta de acompanhamento das condicionalidades, também, a falta de atualização das informações prestadas ao CadÚnico, junto com as averiguações e revisões cadastrais desencadeadas periodicamente, com as informações prestadas pelos responsáveis familiares em seus cadastros. Como observado, os números de benefícios bloqueados e cancelados vão variando ao longo do tempo, necessitando constantemente de planejamento da gestão pública, para a realização desses acompanhamentos junto com as famílias, realizados pelas equipes técnicas, de forma que evitem o cancelamento dos respectivos benefícios.

Nessa perspectiva, é importante dimensionar, também, acerca dos dados extraídos do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, as informações mais recentes apresentados sobre o município de Iaçú acerca das atividades desenvolvidas de cadastramento é de fevereiro de 2023, revelando que 9.504 famílias estavam inseridas na plataforma, sendo que 7.186 famílias, apresentavam atualização nos últimos dois anos, ou seja, 2.318 famílias estão em risco de ter seus benefícios bloqueados por falta de atualização, o que apresenta um desafio e risco para a gestão pública no desenvolvimento de ações que alterem essa realidade. Esses dados são fundamentais para o aprimoramento das políticas públicas, principalmente, em nível local, e para a concentração de esforços na superação e alteração dessa realidade por parte da gestão pública em suas diferentes escalas.

Outro dado importante que deve ser mencionado é a Taxa de Atualização Cadastral (TAC), o município de Iaçú possui uma taxa de 68,25%, estando acima da média nacional que é de 62,42%. Essa taxa é calculada, com a divisão do número de

---

<sup>43</sup> As repercussões das condicionalidades do PBF são a da saúde que acontecem de 6 em 6 meses, junto a equipe da atenção básica do Posto de Saúde do bairro, onde são executados a Agenda Saúde. Já as condicionalidades da Educação acontecem de 2 em 2 meses com o acompanhamento da frequência escolar dos membros familiares em idade escolar. É importante, também, mencionar que, apesar da política de assistência social não ser frequentemente mencionado enquanto condicionalidades, de 2 em 2 anos, as famílias têm a obrigatoriedade de atualizar as informações prestadas na plataforma do CadÚnico, acerca de sua realidade social, portanto, enquadrando-se nas condicionalidades para a continuidade do recebimento do benefício.



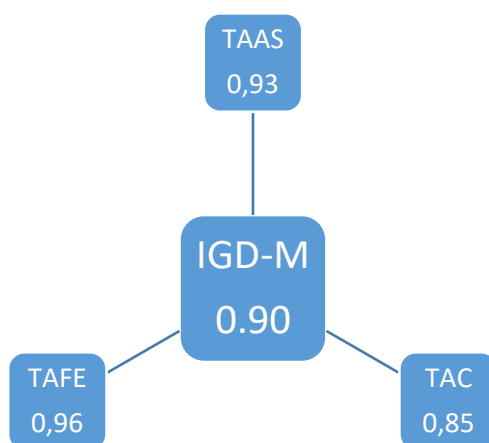
famílias cadastradas com renda mensal de até meio salário mínimo per capita atualizado, pelo total de famílias cadastradas com renda mensal per capita de até meio salário mínimo, multiplicado por 100.

Essa fórmula revela que o município de Iaçú, apesar de estar com a média acima da média nacional, não encontra-se bem focalizado, necessitando de ações de planejamento para a realização de recadastramento e atualização, principalmente para que possibilite a identificação das famílias de até meio salário mínimo por pessoas. Nota-se que em escala nacional, como um todo, o CadÚnico necessita desse planejamento para melhor identificar as famílias em vulnerabilidade social e encaminha-lás aos programas sociais, estruturando e garantindo acesso as políticas públicas de forma efetiva.

Nesse sentido, é necessário destacar a importância do monitoramento e da avaliação da implementação do PBF, que se dá principalmente por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), em suas diferentes escalas municipal – IGD-M – e estadual – IGD-E.

O IGD é composto por uma fórmula que privilegia ações básicas da rede socioassistencial e do PBF, por meio desse indicador é possível repassar os recursos de apoio à gestão do programa para com seus objetivos. Dessa maneira, o índice responde enquanto medidor de inferências das diversas formas que o PBF impacta no Município/Estado, contribuindo diretamente no planejamento da gestão pública no entendimento, criação de diagnósticos e de avaliação frente aos desafios impostos para com o programa. Esse instrumento mede mensalmente a Taxas de Atualização Cadastral (TAC) e as Taxas de Acompanhamento das condicionalidades de Educação com a Freqüência Escolar (TAFE) e da agenda de Saúde (TAAS), criando uma fórmula, com índice que varia de 0 a 1, sendo possível calcular os repasses financeiros que Ministério da Cidadania realiza para os municípios, com o intuito de potencializar e amadurecer a gestões locais do CadÚnico e do PBF, no sentido de fortalecer o planejamento das equipes no acompanhamento das famílias beneficiárias.

**Figura 8 - Fórmula do IGD-M do Município de Iaçú. 2022**



Fonte: MC, Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC.  
Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

Os repasses desses recursos são realizados de fundo a fundo, ou seja, são repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Dessa forma, o município de Iaçú, no mês de setembro de 2021, último mês de vigência disponível, obteve um índice de 0,90, sendo repassado o valor de R\$ 15.281. Nota-se que, na vigência do ano de 2021 até o mês de setembro foram repassados R\$ 137.529,90 para o município.

Os recursos recebidos pelos municípios devem ser direcionados para melhorias na execução e gerenciamento do Cadastro único e do PBF. Para isso é essencial a construção de ações capazes de estabelecer planejamento efetivo, envolvendo em conjunto os responsáveis pela área financeira e pela rede que estrutura o programa (Saúde, Educação e Assistência Social), selecionando prioridades durante o processo de tomada de decisão, aplicando e direcionando os recursos descentralizados provenientes do IGD-M. Assim, torna-se fundamental, também, a ação e participação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), durante todo esse complexo processo, envolvendo-se desde o processo de construção à avaliação dos processos de tomada de decisão.

Por último e não menos importante, torna-se essencial a junção entre a Coordenação Municipal e a Coordenação Estadual do PBF, no quesito efetividade para a consolidação da gestão descentralizada e na construção de parcerias para o direcionamento de integração e construção de ações de planejamento. As responsabilidades inerentes das coordenações estaduais são determinantes para uma construção eficaz, sobretudo, na consolidação de capacitações e ações contínuas de educação permanente para com as equipes técnicas e trabalhadores do SUAS

responsáveis pelo gerenciamento do Cadastro Único e do PBF, o que potencializa o processo de efetividade do trabalho social com as famílias beneficiárias e o amadurecimento da Proteção Social Básica nos municípios e seus território de abrangência.

### **3.4 O desafio da execução do trabalho social com as famílias da PSB: O papel do CRAS e da Central do Cadastro Único**

A investigação desencadeada nos revelam os desafios que perpassam na realidade dos pequenos municípios em materializar a PAS, em especial, os programas de transferência de renda Bolsa Família, o direito de segurança e acesso a renda para as famílias em condição de pobreza e extrema pobreza frente a realidade materializada em nível local, também, expõe o desafio cotidiano para executar o PBF, respeitando as especificidades materializadas no município.

Para entender os desafios cotidianos e como se estrutura a gestão do PBF materializado localmente, foi determinante a ida in loco nos centros de atendimento e a elaboração de entrevistas com os profissionais das equipes envolvidos no processo de gestão do programa responsáveis pelos acompanhamentos elaborados com as famílias beneficiárias, o que contribuiu para um melhor entendimento das condições de funcionamento e do desenvolvimento das ações complementares do que é preconizado pelos objetivos do programa, enquanto portas de entrada e de saída para as famílias beneficiárias.

Os equipamentos escolhidos para a elaboração das análises foram os que solidificam a Proteção Social Básica da PAS, a saber, SEMAS, responsável pelo planejamento, execução e gerenciamento dos serviços ofertados pela PAS e da rede socioassistencial municipal, o CRAS, responsável pelo acesso a PSB pelas famílias em vulnerabilidade social e a Central do CadÚnico, responsável pela identificação e cadastramento das famílias e indivíduos em situação de pobreza e extrema para acesso aos programas sociais do Governo Federal.

Para responder as necessidades locais, é importante analisarmos o território do município de Iaçú, o mesmo possui uma área territorial extensa com cerca de 2.342,497 km<sup>2</sup>, e uma organização territorial divididas em zonas Urbana e Rural: A Zona Urbana é composta em quatro bairros: Centro, Bairro da Cerâmica, Bairro da Boiadeira e Bairro do

Monte. Já a Zona Rural é dividida em três distritos: Lajedo Alto, João Amaro, Faustino e demais localidades que estruturam a zona rural.

Pensando nessa realidade, a execução dos serviços ofertados pela a PAS no município é organizada pela Secretaria Municipal de Assistência Social - SMAS. Dessa forma, para melhor execução da Política no município, foram divididos os serviços ofertados em Proteção Social Básica (PSB)<sup>44</sup> e Proteção Social Especial (PSE).

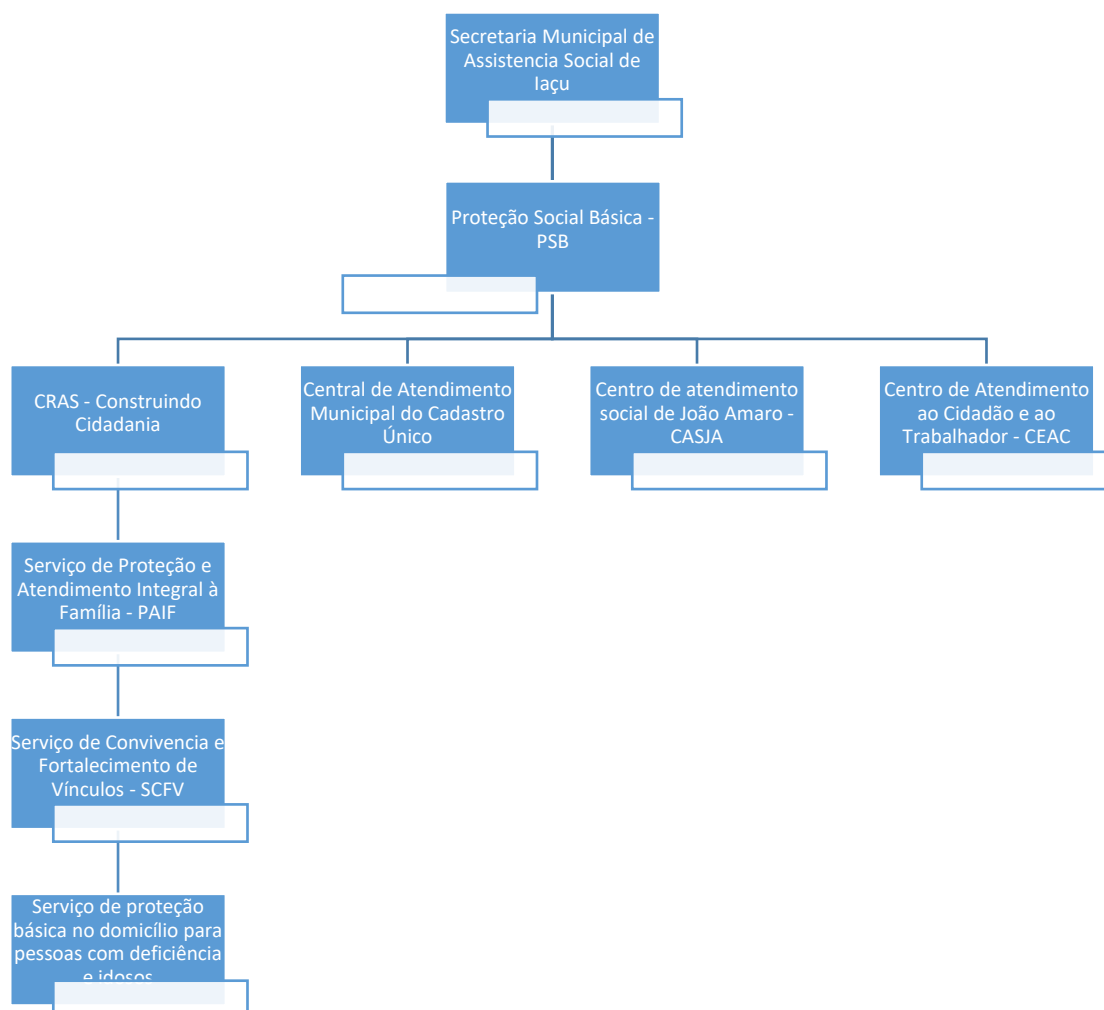
A PSB é um dos eixos que compõe a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), é composta, em especial, por dois equipamentos centrais: o Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e a Central do Cadastro Único Municipal que estruturam o acesso para a população à PSB. Contudo, atualmente há características específicas que foram criadas localmente para melhor atender e responder as demandas das famílias e de suas localidades. Assim, foi pensado a ampliação dessa estrutura com a materialização do Centro de Atendimento ao Cidadão e o Trabalhador - CEAC – Equipamento de atendimento responsável pela emissão de documentos pessoais, alistamento militar e o Centro de Atendimento Social de João Amaro – CASJA – Centro <sup>45</sup>responsável por levar os serviços ofertados pelo CRAS do município ao Distrito de João Amaro. Já a PSE é composta pelos serviços ofertados pelo CREAS e o Abrigo Institucional.

---

<sup>44</sup> Este Estudo se delimitará conforme já preconizado na análise da PSB, pois, é onde se encontra a garantia de acesso aos direitos sociais e o PBF.

<sup>45</sup> O CASJA foi criado enquanto resposta das particularidades presentes no município. Por ser um município considerado de pequeno porte, de acordo com a PNAS (2004), e ter apenas um CRAS, foi idealizado um centro de atendimento, onde os serviços ofertados pelo o CRAS fossem descentralizados, abarcando o Distrito de João Amaro.

**Figura 9** – Estrutura da Proteção Social Básica do município de Iaçú em 2022



Fonte: Elaboração de Daniel Sampaio Carneiro, 2022

A PSB visa garantir proteção integral ao cidadão, e conforme já analisado por este estudo, o acesso a mesma é preconizado na Carta Magna de 1988 (Constituição Federal), pela Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS de 1993, e é garantido por meio da Política Nacional de Assistência Social, o qual estabelece o acesso ao direito pelo Estado, em suas diferentes escalas, para o cidadão brasileiro que dela necessitar, através do SUAS.

Conforme o preconizado na PNAS, a PSB almeja “Prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (PNAS, p. 33, 2004). Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente das desigualdades sociais, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou,

fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Dentro da PSB é garantido programas, benefícios, serviços e projetos que visam garantir acolhida, convivência e socialização de famílias e indivíduos conforme situação vivenciada de risco e vulnerabilidade social. Tendo em vista que a base de oferta dos serviços se dá, principalmente, através do CRAS, onde são executados os serviços de **Proteção e Atenção Integral à Família – PAIF**, que tem como premissa dois pilares do Sistema Único de Assistência Social - SUAS: a Matricialidade Familiar<sup>46</sup> e a Territorialização<sup>47</sup>; **O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV**, com o caráter preventivo e proativo, visa por meio da realização das atividades grupais, garantir aquisições progressivas aos seus usuários. Assim, as ações realizadas de acordo com o seu ciclo de vida, favorecem o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários incentivando o protagonismo das famílias, promovendo a interação social e a compreensão do espaço e tempo em que se vive e, as possíveis condições de lidar com as vulnerabilidades sociais a que estão expostas. As atividades são ofertadas por meio de grupos de convivência que abrangem faixas etárias distintas que vão da infância à terceira idade; **Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas**, por meio desse serviço, destina-se prevenir os agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários, visando a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos para a inclusão, a equiparação de , a participação e o desenvolvimento das pessoas com deficiência e/ou idosas, a partir de suas necessidades e potencialidades individuais e sociais.

Já a Central do Cadastro Único Municipal tem a função de identificar e caracterizar as famílias de baixa renda, permitindo de acordo com as informações por elas prestadas, seja conhecida a realidade socioeconômica da população ali cadastrada. Nele são registradas informações como: características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda, e de acordo com a realidade familiar

---

<sup>46</sup> É entendido como o fortalecimento da função protetiva das famílias, através do acompanhamento familiar continuado com objetivo de prevenir situações de vulnerabilidade social e a ruptura de seus vínculos afetivos e de violência no âmbito de suas relações, garantindo o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.

<sup>47</sup> Conforme a Política Nacional da Assistência Social/2004 a definição de território no SUAS, abrange o entorno dos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, considerando-se também a realidade socioeconômica e cultural das famílias, levando em consideração seus arranjos, valores, crenças e demandas; os recursos e as vulnerabilidades existentes no território; as características da rede de serviços local, municipal e regional; as iniciativas de organização e mobilização social, a situação de organização e mobilização comunitária e seus potenciais individuais e coletivos.

de cada família são direcionadas para a seleção e inclusão dos diversos programas sociais como: Programa Bolsa Família, Tarifa Social de Energia Elétrica, Programa Minha Casa Minha Vida, Bolsa Verde, Isenção de Concursos, Carteira do Idoso e etc. Assim, tanto o CRAS quanto o Cadastro Único funcionam como porta de entrada para as famílias acessarem os diversos programas e políticas públicas instituídas, sendo este, o instrumento e pilar para o acesso a PAS local.

Durante a ida a campo para a elaboração das entrevistas com as equipes de referência do CRAS, CADUNICO e da SMAS, e para apreender maiores informações acerca da realidade local, foi unânime entre os entrevistados, os desafios para instituir a PAS dentro do território do município, na tentativa de garantir acesso para todas as famílias, tanto na zona urbana quanto na zona rural, como pode ser observado abaixo:

Pelo o que visualizo aqui, é feito um Trabalho bem dividido, sendo todas as localidades atendidas, nenhuma sendo desassistida. Agora, assim, não sei se as outras equipes conseguem atender todas as demandas, mas, tem os dias de atendimento aqui no CRAS que a população vem ao equipamento, tem os dias de visita domiciliar e as buscas ativas, então mesmo com toda a dificuldade de recurso, território extenso, diversas localidades distribuídas na zona rural, então apesar da limitação de recurso tem-se feito ainda o possível para que todas as localidades, tanto zona urbana quanto rural, recebam os serviços de assistência social, tanto é que são desenvolvidas as ações nos bairros onde se leva todos os serviços da política de Assistência Social, não só o CRAS, mas emissão de documentos, CadÚnico, até de lazer para localidade, sendo feitos em bairros e nas localidades da zona rural, ainda existe um planejamento em execução até o final do ano para levar o acesso aos serviços ofertados pela SMAS a todo o território do município de Iaqu. Também tem a itinerância que é feita na zona rural, que estavam sendo feitas 1 ou 2 por ações nas comunidades rural com serviços, benefícios e programas do município. (Entrevista da Assistente Social - Equipe de Referência do CRAS, 2022).

Pela amplitude e tamanho do município e o desafio cotidiano para garantir acesso a todos a PAS, foram idealizados projetos de intervenção comunitário, no qual, descentralizam-se os serviços ofertados, levando tanto para as comunidades da zona rural quanto para os bairros da zona urbana, os serviços ofertados pela assistência social, alcançando as famílias moradoras das comunidades e que estão mais distantes dos equipamentos. Dessa forma, foi possível instituir um cronograma de ações onde são ofertados para todas as comunidades e distritos da zona rural, o acesso aos programas, projetos, benefícios e serviços estruturados pela PAS (Órgão Gestor da SMAS, CEAC, CRAS, CREAS, e Central do Programa Bolsa Família). Nesse sentido, também, é desenvolvido a “Ação nos Bairros”, no qual, levam os serviços da PAS, também, aos

bairros da zona urbana, descentralizando os serviços e garantindo acesso a política, também, aos bairros mais distantes.

Esta estratégia é fundamental para descentralizar os serviços ofertados, garantindo que as famílias conheçam e acessem os serviços da PAS, ampliando o atendimento aos indivíduos/famílias em situações de vulnerabilidade, priorizando aquelas que ainda não tiveram acesso aos serviços da PAS, com o objetivo de estreitar/ampliar a relação das famílias com as equipes que ofertam os serviços ofertados pela PSB e PSE.

É importante mencionar que os equipamentos, juntamente, com suas equipes, também, fazem seus planejamentos, enquanto estratégia de identificar e buscar as famílias para acessarem os serviços ofertados, idealizando metodologias para a ida a campo e visita domiciliar, indo até as comunidades, distritos e bairros mais distantes. Nesse sentido, é recorrente o desafio em garantir condições reais para as visitas rotineiras, principalmente, para as comunidades mais distantes, já que são múltiplas demandas apresentadas no dia a dia desses equipamentos, além dos recursos limitados, quando relacionados a disponibilidade de transporte e de recursos humanos (quantidade de Técnico de Referência que trabalham na Unidade do SUAS) para a realização dessas estratégias, atendimento e acompanhamento, como pôde ser analisado no relato abaixo do Técnico de Referência – Assistente Social da Central do CadÚnico:

Pelo tamanho do município e suas localidades distantes, quantidade de famílias cadastradas e tamanho da equipe, não conseguimos visitar todas as famílias, porém, são elencados aquelas prioritárias para fazer as visitas domiciliares e atualizar os cadastros das famílias. Eu acho uma visita importante, pois já consegui identificar outras situações para além da questão educacional das condicionalidades. As pessoas mudam muito de endereço e não atualizam os cadastros, então as famílias aparecem como não localizados. É um desafio localizar as famílias mais distante, Joao amaro, Lajedo alto, São Bernardo (uma localidade), por ser muito distante de Iaçú. As famílias vão buscar os serviços na cidade vizinha de Itatim. E aí, precisamos orientar as famílias a atualizar os cadastros, e ao o município de Itatim, repassar frequência escolar pra Iaçú, as repercussões precisam ser atualizadas, fica como se não tivessem frequência o que acarreta no recebimento do benefício, esse é um desafio aqui do município que precisamos estruturar e orientar tanto as equipes quanto as famílias beneficiárias. (Entrevista da Técnica de Referencia - Assistente Social da Equipe da Central do CadÚnico, 2022).

Apesar do desafio recorrente para atender as demandas materializadas cotidianamente no município, a PAS vem estruturando meios para melhor responder as situações cotidianas e amenizar as demandas que se materializam no território do município, possibilitando que as equipes esquematizem estratégias e executem o



acompanhamento da melhor forma possível, evitando que situações de vulnerabilidade social se complexifiquem, sendo estas famílias beneficiárias do PBF ou não.

O impacto da PAS e do PBF nas famílias beneficiárias do município de Iaçú, nos revelam a importância desse programa no dia a dia, e como a PAS são fundamentais para a garantia de segurança sociais para as mesmas. Nesses 16 anos de experiência do PBF no município, o impacto ao longo do tempo foi fundamental para a instituir o exercício aos direitos sociais para as famílias beneficiárias, garantindo acesso a renda para quem mais precisa, amenizando as vulnerabilidades e estruturando o acesso as políticas públicas que sustentam em forma de condicionalidades, onde possibilita a superação das vulnerabilidades das famílias beneficiárias.

O quadro 10 apresenta os valores repassados ao município ao longo do tempo:

**Quadro 10** - Valores repassados as famílias beneficiárias ao longo do tempo. Município de Iaçú. 2004-2020

Anos	Valores em reais Repassados anualmente	Valores em reais repassados mensalmente	Valor Médio do Benefício	Quantidade de Beneficiários do PBF	Quantidade de Famílias Cadastradas	Quantidade de Pessoas
2004	R\$ 1.766,386	R\$ 196.024,00	R\$ 79,01	2481	-	-
2005	R\$ 2.327,123	R\$ 209.912,00	R\$ 73,32	2863	-	-
2006	R\$ 2.819,600	R\$ 269.427,00	R\$ 68,94	3908	5103	-
2007	R\$ 3.315,928	R\$ 297.001,00	R\$ 80,21	3685	5463	-
2008	R\$ 3.755,213	R\$ 315.953,00	R\$ 88,95	3552	5869	-
2009	R\$ 4.388,408	R\$ 394.514,00	R\$ 103,41	3815	6218	-
2010	R\$ 5.573,747	R\$ 435.016,00	R\$ 103,62	4198	6522	-
2011	R\$ 5.838,042	R\$ 540.214,00	R\$ 118,86	4545	6663	-
2012	R\$ 6.798,164	R\$ 625.964,00	R\$ 138,67	4514	7220	21.237
2013	R\$ 7.977,089	R\$ 697.554,00	R\$ 153,82	4535	7467	21.378
2014	R\$ 9.295,324	R\$ 837.424,00	R\$ 181,06	4625	7769	21.312
2015	R\$ 10.057,397	R\$ 872.249,00	R\$ 186,46	4678	7113	19.360
2016	R\$ 11.504,716	R\$ 1.037.519,	R\$ 218,01	4759	7725	19.193
2017	R\$ 12.253,457	R\$ 1.053.788,	R\$ 209,88	5021	7483	19.251
2018	R\$ 12.704,209	R\$ 1.077.465,	R\$ 219,04	4919	7462	18.784
2019	R\$ 12.717,704	R\$ 1.042.047	R\$ 230,18	4527	7685	18.911
2020	R\$ 3.859,748	R\$ 164.207,00	R\$ 33,87	4848	7651	18.569

Fonte: CECAD, SAGI, MDS  
Elaboração: Daniel Sampaio Carneiro, 2022

Conforme o **Quadro - 10**, podemos destacar como o PBF tem impactado a vida das famílias beneficiárias do município, ampliando a quantidade de famílias identificadas, dos valores repassados e a da quantidade de pessoas que são beneficiadas diretamente pelo o programa ao longo do tempo. Também, é possível perceber que nesse mesmo

período de 2004 a 2020, houve a ampliação da rede socioassistencial e o ampliação da PAS no município, o que possibilitou uma maior focalização e profissionalização da política e da proteção social, resultando numa maior identificação dos sujeitos mais vulneráveis, e possibilitando que os mesmos acessem seus direitos, seja por meio dos serviços, programas, projetos ou benefícios ofertados pela política.

Ao inserir as informações das famílias e dos sujeitos em situação de pobreza e extrema pobreza na plataforma do Cadastro Único e mediante contemplação no PBF, há, por meio das famílias o acesso aos benefícios do programa, o que acarreta, em curto prazo, o impacto direto na economia das famílias, e, conseqüentemente, na economia do município, já que, a contemplação do benefício do PBF garante acesso a renda, o que corrobora diretamente para o desenvolvimento da autonomia familiar, tendo o aumento de consumo no comércio local, já que boa parte desses recursos são gastos no próprio município. Sendo assim, para essas famílias o benefício representa a melhoria do seu consumo, ou seja, é ampliado o poder de compra, assim, além de exercer a cidadania, reproduz a lógica do desenvolvimento do consumo, o beneficiário do programa passa a ser visto enquanto consumidor, mesmo que minimamente, na garantia de acesso a suas necessidades mais pontuais.

Nesse sentido, durante a entrevista com a equipe técnica da Central do Cadastro único, deixou claro o significado do PBF para as famílias beneficiárias e para o município de Iaçú:

Eu vejo dois pontos, um impacto na economia direta do município e na construção da autonomia da família, principalmente, as famílias daqui, onde a grande maioria são mulheres chefe de família, não tem companheiros, elas conseguem se manter com o básico, a partir dos programas de transferência de renda”. (Entrevista da Técnica de Referência - Assistente Social da Equipe da Central do CadÚnico, 2022).

Acerca dessa realidade, é importante analisarmos os valores médio<sup>48</sup> dos benefícios repassados mensalmente repassados a essas famílias. Conforme já visto nesse trabalho e na tabela acima, ainda são valores relativamente baixo, se comparados ao próprio salário mínimo e em comparação aos benefícios ofertados pela Previdência Social, mas, fazem total diferença na vida das famílias beneficiárias. Se compararmos os

---

<sup>48</sup> É importante mencionar que, o valor do benefício varia de acordo com o contexto familiar de cada Família beneficiária, podendo, o valor ser maior ou menor que o valor médio apresentado em cada momento diferente analisado.

valores médios dos benefícios durante o ano de 2004 (R\$ 79,01) e o ano de 2019 (R\$ 230,18), vemos um aumento gradativo no valor médio do benefício, contudo, ainda são muito baixo se comparados aos valores médio do PBF estabelecido atualmente<sup>49</sup> e dos benefícios ofertados pela Previdência Social<sup>50</sup>.

Nesse sentido, é claro o desafio para superar as vulnerabilidades sociais presente no seio familiar dos beneficiários apenas com o acesso ao PBF, conforme relatado na entrevista:

Mesmo que a gente oriente, encaminhe e identifique, mesmo com o acesso ao benefício do PBF, o valor ainda é baixo para a quantidade de familiares (família extensas), então necessitam de benefícios eventuais. Os adolescentes vão tendo filhos mais cedo, a gravidez na adolescência é grande e termina ficando sozinha sem o parceiro, então a gente precisa enfrentar essa realidade”. (Entrevista da Técnica de Referência - Assistente Social da Equipe da Central do CadÚnico, 2022).

É justamente o desenvolvimento e o fortalecimento das ações da PAS que se estruturam os acompanhamentos, ofertados para essas famílias, juntamente, com a rede de serviços transversais (saúde, educação, emprego e renda) que vão contribuir para o rompimento dos ciclos intergeracionais de pobreza que se materializam no cotidiano das famílias, das comunidades, dos bairros, dos territórios e consequentemente dos municípios. Esse acompanhamento familiar é fundamental, principalmente, quando realizado com o comprometimento das famílias beneficiárias na realização desse processo, o que garante uma eficácia na execução, e na efetividade do processo de amenização/superação das vulnerabilidades familiares. Nesse sentido, é importante esse vínculo entre as famílias beneficiárias e as equipes técnicas envolvidos no processo de execução do acompanhamento familiar para a construção, sensibilização e orientações dos serviços, tanto instituído pelo PAIF do CRAS, como o desencadeado pelo posto de saúde e unidades de ensino, com a execução do acompanhamento da agenda saúde e da frequência escolar.

Acerca dessa realidade do desenvolvimento das ações de acompanhamento das famílias Beneficiárias do PBF, o técnico de referência do CRAS, relatou o desafio de realizar um trabalho efetivo, já que:

---

<sup>49</sup> De acordo com o Portal CECAD 2.0, o valor médio do PBF no município de Iaçú no mês de abril de 2023 (R\$ 664,62).

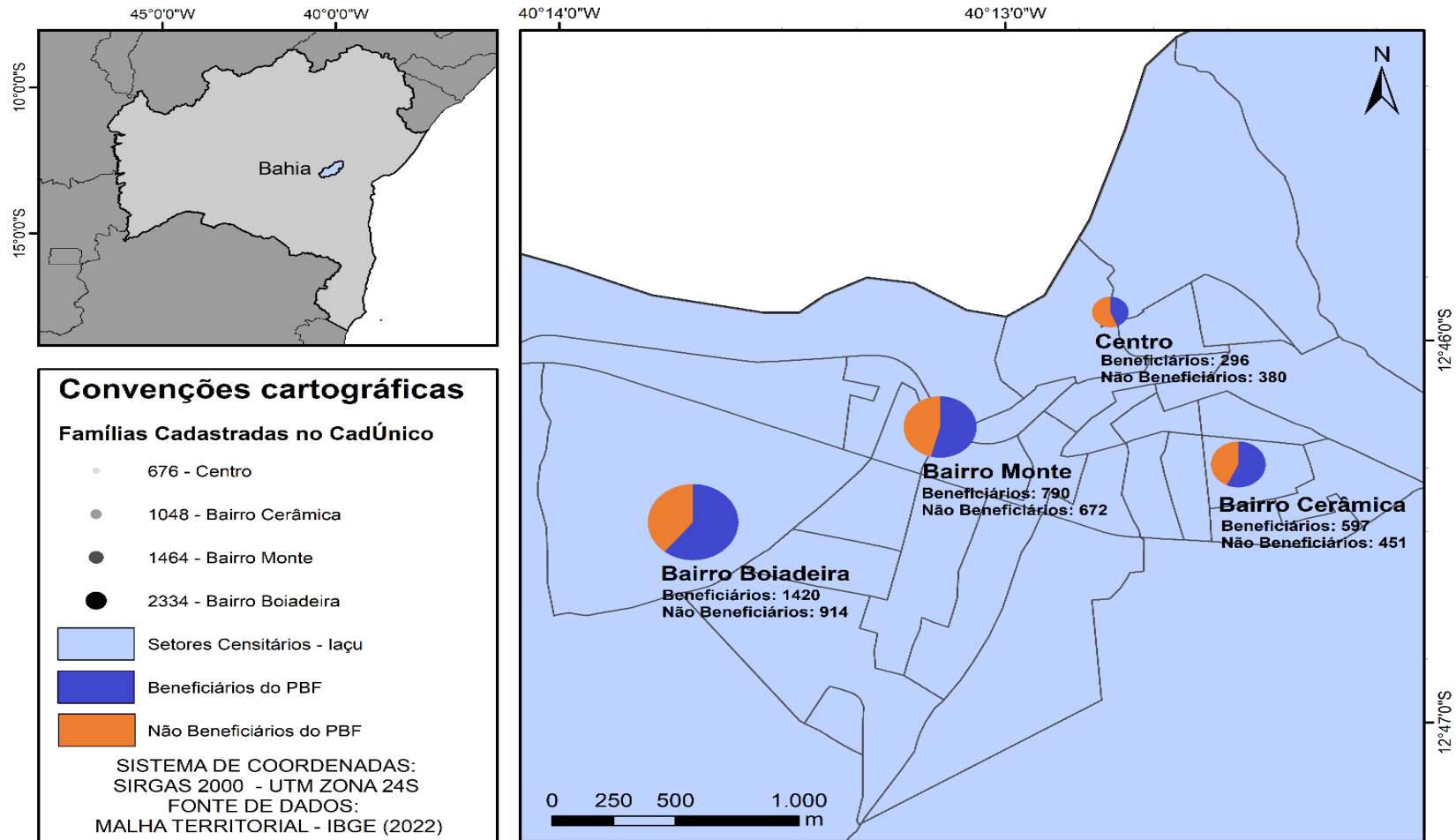
<sup>50</sup> Os benefícios ofertados pela previdência social são baseados na política de salário mínimo, ou seja, começam com o valor do salário mínimo vigente R\$ 1.320,00.

Algumas famílias daqui (CRAS) que a gente acompanha, começaram do nada, nem eram beneficiárias do programa de transferência de renda (Bolsa família e Auxílio Brasil), aí começou do início, do ponto de partida - tirar documentação, encaminhar ao CadÚnico, cadastrar lá, ter acesso ao Programa de Transferência de renda, consegui uma renda, e a partir daí consegui uma renda oriunda do trabalho mesmo que informal. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CRAS, 2022).

Conforme o relato do Técnico de Referência do CRAS, o trabalho social executado pela PAS com as famílias em vulnerabilidade social no município é bem amplo, contudo, as demandas variam de família para família, existindo diversas demandas identificadas com os serviços ofertados tanto pela PSB (garantia de direitos) como na PSE (violação de direitos). Dessa forma, quando identificadas são acolhidas, atendidas e encaminhadas para os diversos equipamentos que estruturam a rede socioassistencial, e que possibilitam a superação/redução de suas fragilidades, ofertando a inclusão nos programas, projetos, serviços e benefícios, buscando formas que contribuam para a resolução de suas demandas. Nota-se que o município possui uma rede que foi estruturada para garantir o acolhimento e contribuir para a resolução/administração das demandas das famílias do município, tanto da pasta da PAS, como dos serviços ofertados pelas políticas públicas transversais que executam serviços sociais para os munícipes no território.

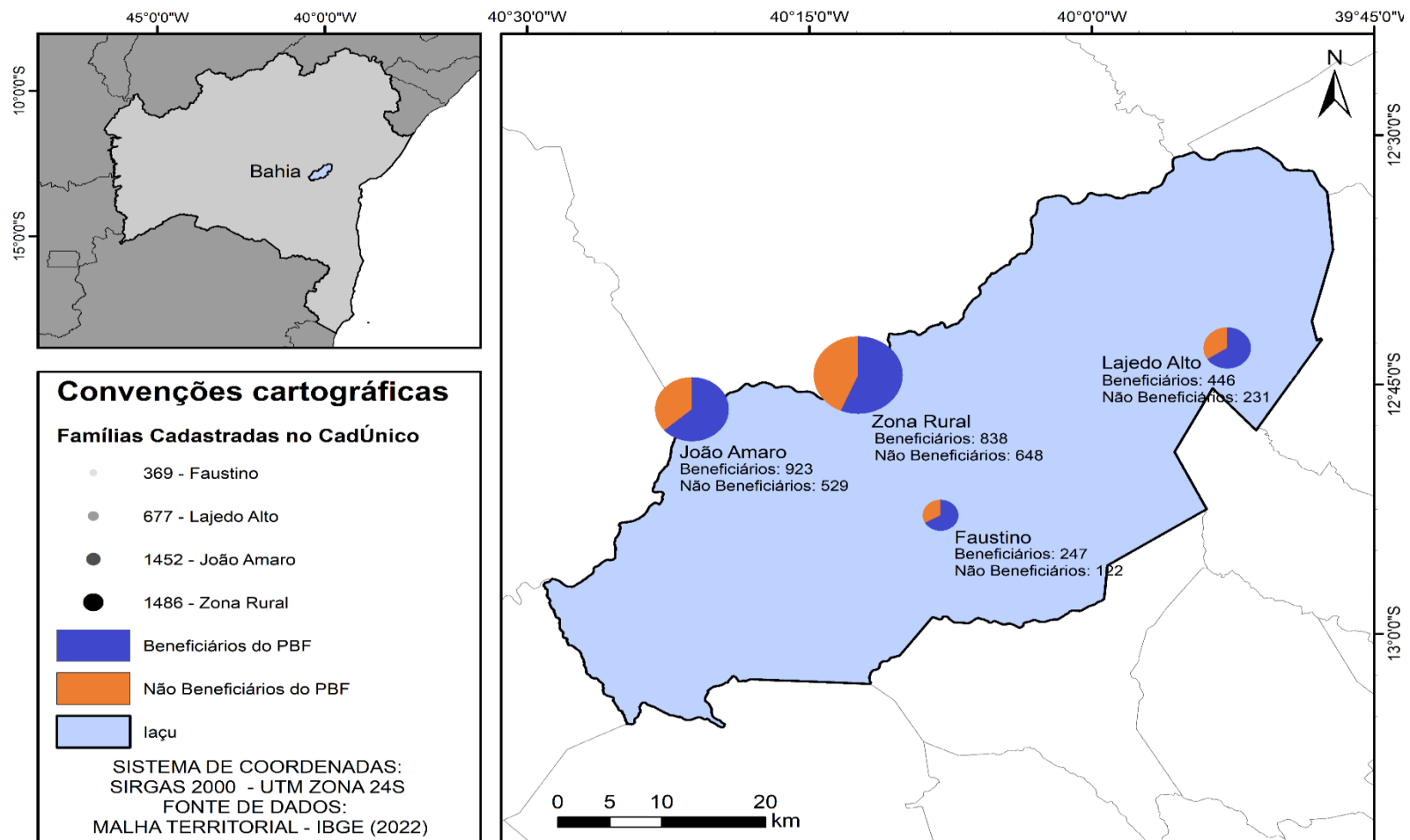
Com a ida a campo e acesso aos dados obtidos acerca da quantidade de famílias cadastradas na plataforma do CadÚnico municipal e das famílias beneficiárias do PBF no território, foi possível elaborar dois mapas dessa realidade, sendo representado em dois cenários: Zona Urbana com os seus respectivos bairros e Zona Rural com seus Distritos e comunidades, mapeando assim, a distribuição das famílias cadastradas e beneficiárias do PBF, revelando os territórios mais vulneráveis no município e onde se concentram as famílias beneficiárias.

**Mapa 3 - Distribuição das Famílias Beneficiárias por Bairros do município de Iaçú. 2022**



Fonte: Elaboração de Daniel Sampaio Carneiro e Ramon Batista dos Santos, 2023

**Mapa 4:** Distribuição das Famílias Beneficiárias pela Zona Rural do município de Iaçú. 2022



Fonte: Elaboração de Daniel Sampaio Carneiro e Ramon Batista dos Santos, 2023

As particularidades do território do município de Iaçú, na zona urbana, demonstram que o bairro com mais famílias cadastradas no CadÚnico é o Bairro da Boiadeira, com 2334 famílias cadastradas, sendo 1420 (ou seja, 60,85% das famílias cadastradas na plataforma do CadÚnico do bairro são beneficiários do programa) famílias beneficiárias do PBF, já na zona rural, o distrito com mais famílias cadastradas no CadÚnico é o Distrito de João Amaro, com 1452 cadastradas e 923 (ou seja, 63,54% das famílias cadastradas na plataforma do CadÚnico no Distrito são beneficiárias do PBF).

Nesse sentido, é importante mencionar as particularidades presentes na área da Zona Rural. O distrito de João Amaro é o maior do município e possui mais famílias cadastradas com 1452 e 923 beneficiárias, contudo, se analisarmos as localidades da zona rural<sup>51</sup>, podemos observar que as várias comunidades que englobam a zona rural totalizam 1486 cadastradas e 838 famílias beneficiárias (ou seja, 56,39%, das famílias cadastradas na plataforma do CadÚnico nas localidades da zona rural são beneficiárias), portanto, mais famílias cadastradas que o maior distrito do município, justamente, um dos desafios para consolidar os acompanhamentos dessas famílias que estão distribuídas aleatoriamente nessas pequenas comunidades de forma efetiva.

Assim, os dois territórios com mais famílias beneficiárias são justamente o Bairro da Boiadeira, onde se localiza estrategicamente o CRAS, e o Distrito de João Amaro, onde foi implantado o CASJA, sendo estes os mais vulneráveis, requer atenção prioritária nas ações da PSB.

A gestão pública, através dos serviços da PAS e da PSB, tem o desafio cotidiano de estruturar equipes de referência para identificar, incluir e acompanhar as famílias em vulnerabilidade social, garantindo o acesso aos seus direitos sociais, contribuindo para o exercício da cidadania e para o fortalecimento da proteção social local. O acompanhamento familiar realizado por meio dos serviços ofertados pela rede socioassistencial após a identificação e inclusão das famílias nos diversos programas, priorizam as famílias beneficiárias do PBF e em situações de descumprimento das condicionalidades do programa, evitando assim, os bloqueios, suspensões e cancelamentos de seus benefícios, o que intensificaria as vulnerabilidades de renda e o risco social presentes no seio familiar. Dessa forma o CRAS, tem um papel fundamental na estruturação desse acompanhamento e na superação dessas vulnerabilidades sociais.

---

<sup>51</sup> Localidade das Cabras, Fazenda Provisão, Encantado, Pedrinhas, São João do Faustino, dentre outras denominadas no próprio sistema do Cadastro Único enquanto Zona rural.

Nesse contexto, com base nos dados informados no Relatório Anual de 2021 do CRAS do município, possuía 6.379 famílias cadastradas, das quais 3.501 residem na zona urbana do município, e 2.878 distribuídos pelos distritos e localidades da zona rural, conforme pode ser detalhado na tabela abaixo.

**Quadro 11 - Famílias Cadastradas no CRAS do Município de Iaçú – 2021**

LOCALIDADE		FAMÍLIAS CADASTRADAS
Zona Urbana	Boiadeira	1.608
	Cerâmica	499
	Centro	312
	Monte	1.082
Zona Rural	João Amaro	908
	Lajedo Alto	262
	Faustino	116
	Localidades Zona Rural	1.592
<b>TOTAL</b>		<b>6.379</b>

Fonte: Relatório Anual de 2021 (SMAS, 2021)

No que se refere aos dados do acompanhamento familiar, de acordo aos dados referentes ao mês de dezembro de 2021, 116 famílias estavam em acompanhamento pelo PAIF, sendo que destas 49 são residentes na zona urbana, 67 nos distritos e localidades da Zona Rural.

**Quadro 12 - Famílias em acompanhamento pelo PAIF no município de Iaçú- 2022**

LOCALIDADE		FAMÍLIAS ACOMPANHADAS
Zona Urbana	Sede	49
Zona Rural	João Amaro	26
	Lajedo Alto	06
	Faustino	03
	Localidades Zona Rural	32
<b>TOTAL</b>		<b>116</b>

Fonte: Relatório Anual de 2021 (SMAS, 2021)

Assim, como já analisado acerca da estruturação dos acompanhamentos para as famílias beneficiárias, foi relatado pelo Coordenador do CRAS que:



São muitas as dificuldades enfrentadas no gerenciamento das famílias que participam dos programas de transferência de renda em nosso município, mas podemos destacar a falta de compreensão das famílias em aceitar que, para o PBF não só é receber por que tem direito, ela tem deveres também. É um programa com condicionalidades, ou as famílias cumprem com os deveres (atualização cadastral, manter os filhos com idade escolar na escola, cumprir a caderneta de saúde) ou perde o direito ao benefício. E quando a família deixa de cumprir algumas dessas condicionalidades, entra na lista de averiguação do Governo Federal, que determina uma data para a família comparecer ao setor do Bolsa Família, e, o não cumprimento dessa data implica na suspensão/cancelamento desse benefício. (Entrevista com Coordenador do CRAS, 2022).

Diante desse relato, é sempre importante destacar que tanto as famílias beneficiárias quanto a gestão pública possuem responsabilidades, devendo estruturar e garantir para as famílias beneficiárias o acesso para todas as políticas públicas presentes no município e cobradas enquanto forma de condicionalidades. Sendo assim, tanto as famílias possuem responsabilidades, quanto as equipes que as acompanham, instituindo assim, um elo que tende a construir a efetividade no processo de acesso aos programas, serviços e benefícios instituídos pelas condicionalidades. Assim, evitar a suspensão dos benefícios das famílias contempladas pelo o PBF é fundamental, para que isso ocorra, durante os atendimentos/acompanhamentos devem ser sempre potencializados as orientações acerca dos deveres com as condicionalidades do programa, de todos os membros familiares, tanto da pasta de assistência social, como, de saúde e educação, deixando claro como funciona o programa. Ainda assim, caso perdure o descumprimento das condicionalidades, as equipes técnicas devem identificar essas famílias e traçar a melhor estratégia, juntamente, com as mesmas, para superar essas vulnerabilidades que incidiram no descumprimento das condicionalidades. É extremamente importante mencionar que, as punições com bloqueio/suspensão/cancelamento do benefício dessas famílias, penalizam ainda mais as famílias em vulnerabilidade social, o acesso ao benefício como já visto, amenizam as situações, porém, não superam as condições de pobreza e extrema pobreza, na qual, estão inseridas essas famílias, portanto, as condicionalidades devem servir enquanto sinalizadores de vulnerabilidade, requerendo para essas famílias uma atenção prioritária no acompanhamento e trabalho social desencadeado pelas equipes de referência do CRAS, no sentido de contribuir para a resolução de suas demandas, para amenizar/superar essas fragilidades que se materializaram no contexto familiar e se expressaram no não cumprimento dessa condição.

Nesse sentido, foi relatado durante a entrevista com a Técnica de Referência do CadÚnico que:

No dia a dia as famílias compreendem os benefícios como vitalícios, muitas vezes, não se preocupando com as condicionalidades periódicas do programa (Saúde, Educação e Assistência Social), o que acaba inviabilizando o recebimento dos benefícios, além de estimular a dependência da família ao benefício. É aí que está a importância de uma equipe bem estruturada, é ela quem vai, primeiramente, orientar essa família durante o cadastramento da mesma para acesso ao PBF, e posteriormente, quando a família estiver vinculada e sendo acompanhada pelo o CRAS. Os operadores da política, juntamente com as famílias, devem compreender as condicionalidades, a partir, de um olhar emancipatório e de garantia de direitos, rompendo com as posturas fiscalizatória/punitiva fundamentada numa concepção assistencialista e meritocrática. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CadÚnico, 2022).

Uma das estratégias adotadas pelas equipes que trabalham diretamente nas unidades que compõe a rede socioassistencial é construir e estabelecer parcerias com a rede de serviços ofertados pelo município, principalmente, com a rede socioassistencial da PAS e a rede transversal de políticas públicas instituídas localmente, a partir, das Políticas de Educação (Escolas) e a política de Saúde (Postos de Saúde), que auxiliam na identificação das famílias, nos acompanhamentos do CRAS e no cumprimento das condicionalidades do programa, o que contribui ativamente para uma maior efetividade na identificação e no equacionamento da superação de possíveis situações de vulnerabilidade presentes no território do município.

É por meio da sensibilização e do fortalecimento da rede de serviços ofertados pelo município, que as equipes técnicas dos equipamentos, têm construído estratégias para a execução de seus serviços, estabelecendo pontes que faz com que a PAS chegue mais perto de quem precisa, garantido o acesso aos serviços, benefícios, projetos e programas, contribuindo para superar as fragilidades dos territórios e das famílias que ali residem.

Durante a entrevista com a técnica de referência das unidades do SUAS, ficou clara a necessidade de construção e de amadurecimento dessas parcerias. O estabelecimento dessa rede constitui, tanto para os profissionais que encaminham as famílias para os serviços ofertados das diferentes políticas públicas (Assistência Social, Saúde, Educação, Emprego, Segurança, Habitação, Justiça, Agricultura e etc.), quanto para as famílias em vulnerabilidade, caminhos que respondam pela superação de suas necessidades. Dessa forma, as políticas públicas fomentam a proteção social necessária para o estabelecimento de sinergias que contribuam no processo de

amenização/superação/emancipação dessas famílias e sujeitos inseridos nessa condição de vulnerabilidade social, portanto, a ampliação e o fortalecimento dessa rede de serviços respondem pela resolução das mais variadas demandas que se apresentam no enfrentamento das múltiplas expressões da questão social que se materializam localmente no município. Nesse sentido, o não estabelecimento ou precarização dessa rede, coaduna com o crescimento da pobreza, desproteção social e da invisibilidade daqueles que mais precisam, exatamente os indivíduos e seus familiares que convivem cotidianamente com os reflexos da reprodução dessas desigualdades sociais.

Como podemos constatar com a fala da Técnica de Referência do CRAS:

Um aspecto positivo é, temos uma articulação boa em relação a rede socioassistencial, conseguimos dialogar com todas as instituições, em relação as demandas que chegam, até por que não chegam apenas demandas de vulnerabilidade social e socioeconômica, chegam outras, então a gente consegue essa articulação de rede muito boa, que é o que a gente vem conseguindo sanar: essas outras lacunas. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CRAS, 2022).

Esse ponto também foi mencionado pela Técnica de Referência do Cadastro Único, e como torna-se importante para a efetividade do trabalho social realizado com as famílias locais:

Um ponto forte aqui no município é a estrutura da rede socioassistencial, a mesma funciona, já houve situações aqui que encaminhamos após atendimento e vemos que as coisas aqui funcionam até rápido, no momento que encaminho as famílias, já comunico aos centros que direcionamos e a equipe já mantém o atendimento em seus fluxos, o que garante um atendimento mais rápido, então quando precisamos da rede socioassistencial, ela funciona muito bem, tanto a proteção básica quanto a proteção especial. O que vemos é a rede socioassistencial funcionando melhor que a rede transversal no município. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CadÚnico, 2022).

Como podemos observar, a PSB instituída localmente, tem um papel determinante para a construção da PAS e o fortalecimento da proteção social no município. O amadurecimento, ao longo do tempo, demonstra sua importância, enquanto elo de exercício de direitos para os indivíduos e suas famílias em vulnerabilidade social, por meio dos equipamentos que estruturam a PAS municipal, e pela execução dos serviços ofertados, sendo desencadeadas ações de cunho protetiva, proativa e preventiva nas diversas situações de risco, vulnerabilidade e agravos sociais, que se materializam no

território, construindo junto com as famílias, o desafio de estabelecer referências para os serviços ofertados da PAS para quem dela necessita.

Dessa forma, construir caminhos para que os serviços e as ações respondam as necessidades locais é um desafio contínuo da PAS do município. A PSB através do CRAS e do CadÚnico, em seus diversos serviços desenvolvidos, exercem uma função com as famílias que potencializa o fortalecimento e a autonomia das mesmas, evitando o rompimento de vínculos familiares e o aumento das vulnerabilidades presentes no seio familiar e do território.

Assim, por meio das ações contínuas e pontuais são desenvolvidas as atividades de acompanhamento familiar desencadeado pelo o CRAS, através do PAIF, de forma multiprofissional, com a construção de atendimentos individuais e coletivos (construção de grupos de gestantes, idosos e pessoas com deficiências), além dos encaminhamentos para as diversas políticas públicas. Também, são potencializados encontros periódicos ofertados por meio de palestras, oficinas, espaço para o compartilhamento de experiências, dinâmicas em grupo, socialização das atividades, atividades comunitárias, a fim de construir referência entre a comunidade e as equipes técnicas, estimulando o amadurecimento de processos de autonomia entre as famílias acompanhadas e atendidas no equipamento, o que contribui para o processo de superação das vulnerabilidades sociais.

Acerca do trabalho desenvolvido para a superação das vulnerabilidades sociais das famílias beneficiárias, o CRAS tem papel central na construção dessas pontes e na articulação com a rede de serviços, para tanto torna-se necessário:

Trabalhar com elas (famílias e indivíduos) essa questão da superação, pois a maioria delas vivem na dependência do programa de transferência de renda e da cesta básica do CRAS (Benefício Eventual). Então, a gente (CRAS), tem trabalhado em cima de superar essa condição, de fazer essas famílias se movimentar para sair da situação de vulnerabilidade social e não depender apenas dos benefícios sociais, até por que estamos numa crise disso também. Nem sempre a gente consegue atender todas as famílias que estão precisando, principalmente, em relação ao acesso ao benefício alimentação, tendo uma demanda muito maior do que a oferta que recebemos. Hoje recebemos 20 cestas por semana, sendo 80 por mês, a equipe do CadÚnico recebe um pouco menos, a do anexo em João Amaro recebe 10, não sei dizer ao todo quanto cada equipamento da proteção básica recebe, mas, a equipe sede é a que recebe mais, e a que tem mais procura, já que a população vive majoritariamente na zona urbana, tendo uma procura mais que o dobro do que é ofertado toda semana. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CRAS, 2022).

Nesses termos, é importante destacarmos a questão do que foi denominado enquanto dependência dos benefícios ofertados pela PAS para as famílias em vulnerabilidade social. É importante mencionar o contexto de pobreza e extrema pobreza, na qual, essas famílias estão inseridas, e como, são estruturados a oferta aos benefícios contínuos oriundos dos PTR, como o PBF e BPC, e os benefícios eventuais<sup>52</sup> constituídos pelos auxílios alimentação, natalidade, funeral, viagem e etc.

A situação que envolve as famílias em vulnerabilidade social no município, demonstra o grau de fragilidade que elas convivem diariamente, acerca das particularidades da construção da realidade frente o desafio de estruturar a proteção social local. Assim, há um processo inconcluso de enfrentamento das questões sociais, onde as desigualdades sociais apresentam-se com a disseminação da pauperização para grande parte da população brasileira com altos índices de desemprego e de trabalho informal, o que fragiliza a garantia de proteção social para as famílias. Nesse sentido, os PTR, tem papel central no enfrentamento das mazelas sociais, principalmente, o PBF, em desenvolver, no curto prazo, o acesso à proteção social, à renda, dignidade e autonomia para as famílias beneficiárias do programa. Entretanto, como já relatado por este trabalho, os valores repassados para as famílias beneficiárias são valores que amenizam a situação de pobreza, mas não são capazes de superar a condição de pobreza e extrema pobreza, na qual, estas famílias estão inseridas. Os objetivos do programa em médio e longo prazo são fundamentais para estruturar caminhos para a superação das vulnerabilidades sociais presentes no contexto familiar, com a garantia de exercício da cidadania ao acessar os direitos sociais básicos que possibilitam a mitigação das injustiças sociais.

A estruturação do acompanhamento por parte das equipes técnicas no desenvolvimento das diversas ações de superação das fragilidades presentes no contexto familiar, permanecem com os desafios em estruturar os objetivos em médio e longo prazo, ou seja, a construção de portas de saída do programa. Os valores finais dos benefícios e a quantidade de membros que configuram o contexto familiar, demonstram o quanto a realidade das famílias, e as ações de acompanhamento familiar são permeadas por situações complexas, onde, há um gerenciamento das situações de vulnerabilidade, não sendo capazes, muitas vezes, de alterar a realidades das mesmas. Desta forma, conforme

---

<sup>52</sup> Os Benefícios eventuais visam o atendimento imediato de necessidades humanas básicas decorrentes de contingências sociais, ou seja, situações inesperadas. Este benefício é ofertado pelo município e pelo Distrito Federal nas diversas situações de nascimento, morte, vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

relatado durante a entrevista, são nítidos os desafios e a necessidade de desenvolver com essas famílias os caminhos que contribuam para a superação de suas fragilidades:

A gente vê situações que superam, sim, mas diante de tantos acompanhamentos e atendimentos que a gente faz, era para ser mais (em números quantitativos), a gente não consegue ainda ter essa situação de superação de pontos positivos, de avanços e sucessos daquela família, no sentido de conseguir superar suas vulnerabilidades. As famílias ainda são muito dependentes de benefícios e da política de Assistência social, de sobrevivência. Se amanhã acontecesse de parar de distribuir cesta básica, suspender, várias famílias morreriam de fome aqui no município, e se acabasse os programas de transferência de renda aqui, não sei dimensionar o impacto nessas famílias e no município. Com os programas já passam necessidades e até fome e nem precisa ir distante, aqui perto mesmo, há famílias que estão nessa condição passando fome literalmente, mesmo sendo atendidas, mesmo sendo acompanhadas, a gente não pode garantir para todas essas famílias em vulnerabilidade que atendemos aqui uma cesta básica por mês. Até para os profissionais falta assim um olhar mais humano, para gente enquanto profissional atender essas famílias e ter coisas que podemos fazer e outras que não, garantir o acolhimento, escuta e não conseguir um benefício maior, que supere as vulnerabilidades dessas famílias, às vezes, estamos nadando e nadando e morrendo na praia. Não que seja nossa função de prover o benefício eventual, mas, mediante a situação que as famílias de Itaçu estão vivendo, na verdade, é uma condição essencial para esse acompanhamento ser feito, pois a base de tudo é a alimentação, se você não está bem alimentado, não busca um atendimento, um acompanhamento multiprofissional, sem contar que a pandemia e o acirramento da fome, do desemprego, afetou boa parte das pessoas, a gente tem atendimentos constantes aqui com situações de crianças, adolescentes e adultos com vulnerabilidade psicológico e psiquiátrico todo dia, e pessoas que não apresentavam questões anteriores, que estão surgindo agora, principalmente por se vê em uma situação onde não pode prover sua família. Na verdade, o CAPS, ele faz o que ele pode, mas só tem uma psicóloga para atender o município inteiro, então assim, as vezes me pergunto, vai encaminhar para quem? Não tem um transtorno mental grave, onde se enquadraria em um acompanhamento do CAPS, não tem para quem encaminhar. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CRAS, 2022).

Diante da relevadora fala da profissional do SUAS acerca da realidade que se materializa no município, garantir um acompanhamento familiar capaz de responder as demandas apresentadas pelas famílias é um desafio, principalmente, para as famílias que estão inseridas em situação de pobreza e extrema pobreza, em que, torna-se extremamente complexa a adesão das famílias no acompanhamento e na superação dessas situações sem uma consistente estrutura de resposta à realidade.

Nesse sentido, é nítido que a ação desenvolvida pelo município em estruturar e garantir o acesso a PAS e aos PTRs, ao exercício dos direitos básicos que são ofertados pela rede de serviços sociais local são importantes e estratégicas para enfrentamento dessa realidade, sendo estas, porta de entrada para o gerenciamento social e possíveis amenizações e superações de suas demandas. Contudo, diante de realidades tão

complexas que se manifestam no cotidiano do município, conforme, constatado na fala da Técnica de Referência, muitas vezes, a execução desses acompanhamentos se esbarram nas limitações do município e das vontades políticas locais, que não fomentam o processo de emancipação, mas, sim, apenas um ciclo sem fim de dependência desses programas e serviços, ao garantir apenas as portas de entrada que levam ao acesso aos benefícios, mas, pouco estimulam ou estruturam as portas de saída do programa que garantem o caminho da emancipação.

Sem instituir uma estrutura capaz de fomentar a emancipação dessas famílias, com abordagens multidimensionais e integradas, no sentido de organizar efetivamente o enfrentamento da questão social, e de suas múltiplas expressões, materializadas no cotidiano brasileiro com o acirramento das desigualdades, pobreza, exclusão social e outras formas de injustiças sociais, a PAS e os PTR, são incapazes de responder, unicamente, pela emancipação das mesmas. O efeito torna-se contrário, são vistos, infelizmente, enquanto ações importantes, porém, paliativas, que contribuem para o desenvolvimento de um consumo e de uma proteção social limitada, em que amenizam minimamente as vulnerabilidades sociais mais pontuais, mas, não conseguem construir soluções capazes de superá-las. Assim, a ação desencadeada pelas políticas públicas que estruturam o PBF, sem um planejamento consistente e efetivo, que seja capaz de produzir sinergias para a superação das vulnerabilidades sociais, não fomentam o difícil processo de emancipação das famílias que dependem da PAS, também, não produz efetivamente condições de responder as adversidades e particularidades locais, em que seja possível construir caminhos para o rompimento do ciclo de dependência dos benefícios contínuos e eventuais ofertados pela PAS que garantem minimamente a sobrevivência dos demandatários.

Nesse sentido, por si só, os municípios não são capazes de responder sozinhos por alterar essa realidade e garantir a emancipação das famílias beneficiárias do PBF, portanto, estabelecer um planejamento de forma descentralizada e com a pactuação dos diferentes governos (Federal, Estadual e Municipal) para enfrentar essa realidade, estabelecendo a garantia de políticas sociais e o desenvolvimento econômico, onde gere oportunidades de emprego, renda e trabalho, tornam-se fundamentais enquanto resposta para o enfrentamento das mazelas sociais reproduzidas no Brasil, no Estado da Bahia e no município de Iaçú, no sentido de construir uma sociedade mais justa e menos desigual.

Ainda, foi perguntado aos entrevistados sobre as percepções que as famílias beneficiárias têm acerca do PBF, conforme relatado:

Entendem os programas como direito, porém, tem famílias que não entendem os programas enquanto uma porta de saída, e sim como uma dependência do mesmo, entendendo, enquanto vitalício, não realizando as atualizações periódicas e cumprindo as condicionalidades, o que inviabiliza o recebimento dos mesmos. (Entrevista com a Técnica de Referência – Assistente social da equipe do CRAS, 2022).

É importante esse entendimento que as famílias beneficiárias têm acerca dos PTRs enquanto direito social estabelecido para o enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, contudo, como já mencionado acima, ainda necessita que sejam ofertadas periodicamente oficinas de sensibilização acerca do PBF e como o mesmo funciona, suas condicionalidades, transversalidade, objetivos e impacto no seio familiar e no município. Mesmo esse, sendo uma ação recorrente entre as equipes que intervêm diretamente com as famílias beneficiárias, as condicionalidades permeadas pelo programa, acabam implicando na efetividade do trabalho social com as famílias, portanto, sendo um desafio constante, tanto para as equipes do CadÚnico quanto para a equipe do CRAS nos atendimentos e acompanhamentos executados juntos com essas famílias.

Acerca das portas de entradas e de saídas para as famílias beneficiárias, o PBF foi desenhado com objetivos em curto, médio e longo prazo, portanto, as chamadas porta de entrada trata-se de focalizar o programa nas famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, identificando-as, encaminhando-as e garantindo acesso ao programa. Esse processo é entendido enquanto objetivos de curto prazo. Ao acessar o programa, tornando-se beneficiário, as famílias, juntamente, com o poder público municipal estruturam os objetivos do programa em médio e longo prazo, com o cumprimento das condicionalidades e o desenvolvimento do trabalho social realizado pelas equipes do CRAS e das políticas públicas transversais, a partir, do acompanhamento familiar para amenizar/superar suas fragilidades, principalmente, as relacionadas ao emprego, trabalho e renda.

Esse processo de acompanhamento familiar é determinante para a construção de sinergias e autonomia das famílias, estabelecendo parcerias e referência entre as unidades do SUAS, SUS, escolas, além da consolidação e envolvimento de políticas públicas, programas e unidades que possibilitem a oferta de cursos, oficinas e capacitações para a geração de emprego e renda, o que contribui para a construção de portas de saídas do PBF e para o rompimento com o que os entrevistados das equipes técnicas do CRAS chamam de dependência dos programas. Diante das situações de vulnerabilidade social que se



encontram estas famílias, torna-se importante mencionar que, é muito difícil a superação das fragilidades sem a garantia da PAS, dos PTR e do PBF. O PBF é um programa com caráter transitório, contudo, é recorrente as famílias que só conseguem renda através desse benefício, mesmo, buscando e procurando trabalho, não conseguem sair da informalidade ou de situações de trabalho precário, sendo, a renda oriunda do benefício do programa uma “segurança”, que contribui para um consumo limitado e que permite o acesso mínimo a alimentação, ao pagamento de aluguel, materiais escolares, medicamentos, o que diminui as vulnerabilidades, contudo, não as superam. Muitas vezes a dependência se esbarra com a falta de outras políticas que (des) potencializa a superação/emancipação dessas famílias que já são penalizadas pela constante desigualdade, pobreza e exclusão social. Portanto, a falta de estrutura que estimulam a construção de portas de saída é um empecilho estrutural para a superação/emancipação do enfrentamento real da pobreza e extrema pobreza que condicionam as famílias beneficiárias à dependência desses benefícios.

Nesse sentido, foi relatado na entrevista o desafio de (re) estruturar essas portas de saídas, enquanto forma de emancipação das famílias beneficiárias:

Na verdade, deste que eu vim trabalhar aqui, faz 1 ano e meio, justamente no período mais crítico da pandemia, ainda se fez muito pouco, justamente, por conta da pandemia. Os cursos profissionalizantes não foram estimulados. Teve sim, oficinas de geração de renda, como, oficina de confecção de biscoito com parcerias com outras instituições. Mas, os cursos que existiam e que escuto falar, que é de uma época em que não trabalhava aqui, não está ocorrendo nada profissionalizante que possa facilitar para a capacitação profissional dessas famílias, por enquanto, a Política de Assistência Social não está participando dessa parte. (Entrevista com a Equipe Técnica do CRAS, 2022).

Como relatado acima, o desenvolvimento dessa pesquisa, coincidiu com o período do surgimento da pandemia de covid-19, que impactou não só as famílias beneficiárias, mas, também, os serviços ofertados para elas, sendo os mesmos modificados de acordo com a realidade vivida naquele momento de maior vulnerabilidade para todos. Dessa forma, os serviços socioassistenciais e o acompanhamento familiar desenvolvido pela PSB do município foram reinventados. Alguns serviços tiveram que ser temporariamente suspensos, como os grupos do PAIF e SCFV, cursos profissionalizantes, oficinas de geração de renda, acompanhamento das condicionalidades, que foram voltando gradativamente com o processo de vacinação e o afrouxamento das medidas restritivas de combate ao avanço da doença.

Nesses termos, é importante mencionar que, este trabalho situa-se até o ano de 2020, mesmo ano do início da pandemia e, momento mais crítico, em que pouco se conhecia acerca da doença, e para enfrentar o momento, foram suspensos a maioria dos serviços de acompanhamento desenvolvidos pelas equipes do PAIF. Assim, até o momento de execução de ida a campo e das entrevistas juntos aos técnicos do PAIF, não havia o desenvolvimento dessas ações de longo prazo e da capacitação profissional para as famílias beneficiárias, o que limitou o acesso as informações e as experiências desenvolvidas pelas ações de longo prazo na ampliação das portas de saída do programa.

A covid-19 não só impactou socialmente a humanidade, também, ampliou as vulnerabilidades e os riscos sociais das famílias mais vulneráveis, limitando, também, o acesso aos objetivos de vários programas sociais, como, o analisado. É nítido como esse momento moldou o planejamento das ações de acompanhamento e a efetividade, eficiência e eficácia de várias políticas públicas, tendo seus impactos de curto, médio e longo prazo reinventados, o que exigiu das equipes técnicas estratégias diferenciadas para atender as demandas das famílias assistidas e garantir a autonomia destes sujeitos, permitindo que a população como um todo, tivesse acesso aos programas, serviços e benefícios e projetos da PAS.

Ainda acerca desse momento de risco com a Covid-19 e como aumentou a situação de vulnerabilidade social vivida pelas famílias.

Antes da pandemia, era realizado um trabalho conciso de parcerias, tanto com a rede socioassistencial da política de assistência do município, como, outras políticas transversais dentro do município. São variadas as demandas existentes aqui (Iaçu), com diferentes graus de vulnerabilidade que se manifestam na pobreza e extrema pobreza, muitas vezes, deixando as famílias em condição de risco. As parcerias realizadas pela rede são importantíssimas, por exemplo, as parcerias com o CREAS, as mulheres que viviam em situação de violência doméstica, por depender, muitas vezes, do companheiro não conseguiam sair dessa situação, tivemos casos que após acompanhamento conseguimos superar essa realidade de violência doméstica, e aí, após a pandemia, muita coisa mudou, foi um aumento de tudo, da violência, pobreza, enfim de tudo, tem sido um desafio maior fazer esse trabalho de base. (Entrevista com a Técnica de Referência - Assistente Social Técnica do CRAS, 2022).

Como relatado acima, a pandemia de covid-19 complexificou as já tensionadas questões sociais brasileiras, aumentando exponencialmente a pobreza das famílias, principalmente, as inseridas na condição de vulnerabilidades social como as beneficiárias dos programas de transferência de renda. Dessa forma, a gestão pública, como um todo,

necessita estruturar e direcionar ações que possam modificar e enfrentar essa realidade, que penaliza, ainda mais, os sujeitos em situação de pobreza e extrema pobreza.

Apesar das dificuldades e dos desafios empreendidos na execução da política no dia a dia, conforme relatados com o desenvolvimento dessa pesquisa, é perceptível a tentativa de consolidar e construir a PAS e a proteção social no município. O desafio cotidiano de estabelecer uma PAS no território municipal de forma transformadora, que possibilite romper com os estigmas históricos do assistencialismo, clientelismo, autoritarismo, patrimonialismo e dos preconceitos que infelizmente incidem no cotidiano das famílias que necessitam dessa importante política, se esbarram com a falta de efetividade nos planejamentos e serviços executados pela gestão pública com as famílias beneficiárias. Assim, garantir apenas o acesso ao PBF não contribui para uma ação eficaz de transformação, sem a construção de caminhos que consolidem a superação das vulnerabilidades e emancipação dessas famílias. As portas de entrada e portas de saídas devem ser potencializadas, para instituir um ideário transitório para o PBF, sem que esta ação se limita na construção de autonomia e na emancipação dos sujeitos beneficiados do programa.

As diversas demandas materializadas localmente, nos revelam que o PBF, tem papel central na vida e na construção da autonomia das famílias beneficiárias, além de amadurecer, ao longo do tempo, a função e a importância acerca dos PTR na seguridade social brasileira. Dessa forma, a gestão pública e toda estrutura da PAS deve estabelecer constantemente processos avaliativos acerca dos caminhos que a PSB e a PSE estão sendo conduzidos, para instituir objetivos, metas e um planejamento capaz de responder pelas demandas das unidades do SUAS, dos profissionais e da população atendida e acompanhada pelos diversos programas, projetos, serviços e benefícios ofertados pela pasta. Nesse sentido, os conselhos deliberativos, as vozes dos profissionais e os usuários do SUAS são fundamentais para amadurecimento desse processo.

Como relatado por essa pesquisa, o PBF, não é só uma ferramenta que garante acesso a renda, constitui a construção de possibilidades que amenizam as vulnerabilidades e fragilidades sociais, sendo este, um vetor de possibilidades para o exercício da cidadania, ao estabelecer acesso aos direitos sociais para quem mais precisa. É um instrumento de possibilidade real de transformação de vidas, com diversos significados para as famílias beneficiárias, para os trabalhadores do SUAS e para os municípios que constroem diferentes experiências e respostas para o enfrentamento das complexas manifestações da questão social materializadas no cotidiano local, contudo, deve ser

direcionado com a seriedade e profissionalização, na qual, se propõem a enfrentar, ou seja, garantir que as famílias possam construir caminhos para a superação e emancipação das vulnerabilidades sociais presentes em seus contextos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O foco desta pesquisa orientou-se pelo estudo do PBF e o seu impacto no município de Iaçú-BA. Para isso, foi investigado o desafio de estruturar o acesso ao programa para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do município, bem como, entender o gerenciamento executado pela gestão pública da PAS, em curto, médio e longo prazo para identificar, acompanhar e superar as vulnerabilidades sociais presentes no contexto familiar dos sujeitos beneficiários do programa. Para tanto, tornou-se fundamental o entendimento do processo de construção da proteção social brasileira, em especial, a materialização da Política de Assistência Social, instituída ao longo do tempo, sendo este fundamental para a compreensão do papel dos Programas de Transferência de Renda e da experiência do Programa Bolsa Família ao longo do tempo.

Dessa forma, foi contextualizado e discutido o processo de formação que consolidou o Sistema de Proteção Social materializado no dias atuais no Brasil, a partir das políticas sociais que envolvem, principalmente, a PAS e os PTRs, percorrendo pelo intrigado caráter conflituoso e, muitas vezes, compensatório, depreendido em sua história pelo acirramento das desigualdades sociais e pela consolidação de acordos de classes sociais que instituíam o apaziguamento social, por tempo determinado, entre as ambiguidades do capital x classe trabalhadora.

Para entendimento acerca do impacto do PBF frente os desafios materializados no cotidiano do território do município de Iaçú-BA, pautou-se, primeiramente, pela análise da estrutura da rede socioassistencial local, entendendo sua consolidação, histórico, avanços, indicadores e particularidades presentes no município, frente a realidade das famílias acompanhadas pela PAS. Nesse sentido, foi investigado, também, o processo de operacionalização do PBF e como a gestão pública estrutura e executa os serviços que possibilitam as ações do programa.

Para apreender os significados do PBF para o município, foi necessário adentrar o campo empírico, suas repercussões diretas e indiretas, de modo que pudessem revelar o papel do programa, ao longo do tempo, para garantir proteção social e amenizar/superar as vulnerabilidades dos sujeitos beneficiários. Assim, foi analisado o desenvolvimento do

trabalho social materializado localmente, perpassando pelos seus objetivos em curto, médio e longo prazo, o que revelou o desafio e a complexidade em materializar no dia a dia o acesso a PAS, na tentativa de identificar, incluir, acompanhar e superar as vulnerabilidades sociais presentes no contexto familiar dos beneficiários do programa. Nesse sentido, como já revelado por este trabalho, o desenho estabelecido pelo o PBF é compreendido para além de um benefício de acesso a renda, pois, suas ações complementares necessitam de uma articulação ampla que estabelece uma rede de proteção social, o que contribui para o desenvolvimento de capacidades das famílias em superar as vulnerabilidades sociais presentes em seus cotidianos.

Enquanto resultado da pesquisa, foi revelado que são traçadas estratégias para melhor garantir os serviços até as famílias em vulnerabilidade social, sendo ofertados, através das diversas unidades do SUAS, sejam pelos atendimentos diários ou por meio das ações itinerantes nos distritos, comunidades rurais, bairros, além do planejamento das equipes técnicas que fazem suas ações internas e executam esses serviços através das visitas domiciliares e da busca ativa para identificar os sujeitos e inclui-los na plataforma do CadÚnico, nos serviços, programas, projetos e benefícios do CRAS. A análise das ações ofertadas pela PAS local, em especial da PSB e do PBF, nos revelou que o município de Iaçú possui uma rede de atendimento estruturada, com unidades SUAS que garantem atendimento através da PSB e da PSE, estabelecida enquanto referência ao longo do tempo, que garante acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios para os sujeitos que buscam essa política.

O PBF é bem focalizado, chegando exatamente nos sujeitos que mais precisam, ou seja, na população em situação de pobreza e extrema pobreza, enquanto porta de entrada para o programa. Esse benefício contribui para que esses sujeitos e seus familiares tenham poder de compra, o que suaviza suas necessidades mais pontuais. Como parcela significativa dos munícipes (55% da população, impactando, 13408 sujeitos) que dependem desse programa, há rebatimentos diretos nas dimensões sociais, econômicas, políticas e culturais desencadeadas no município, contudo, torna-se necessário expor que, esta pesquisa concentrou-se no esforço de entender o impacto do programa no município e não na realidade das famílias beneficiárias, sendo este ponto importante, para a elaboração de futuras pesquisas e estudos acerca dessa temática.

Para além dos benefícios monetários da PAS, o PBF constitui uma possibilidade real de acesso e ampliação de um conjunto de políticas públicas, que culmina na estruturação do exercício de direitos básicos, tais como, o acesso à educação, segurança

alimentar, assistência social, saúde, agricultura familiar, geração de trabalho, emprego e renda, que garante o amadurecimento da proteção social. Nesse sentido, também, foi analisado o inverso dessa realidade, pois, a falta de estruturação dos objetivos em médio e longo prazo do programa, é uma barreira para a superação das vulnerabilidades sociais das famílias do município.

Foi demonstrado que a gestão pública municipal necessita reavaliar suas ações e seu planejamento, para que consolide maior efetividade no acompanhamento da superação das vulnerabilidades e, principalmente, no desenvolvimento de ações que culminem na emancipação dessas famílias, possibilitando criar e garantir portas de saída do programa, ou seja, instituir a construção de caminhos que levem a autonomia e independência dessas famílias e indivíduos, especialmente, pós a pandemia de covid-19, onde se ampliou as desigualdades sociais e a pobreza, e maximizou as complexidades vividas pelas famílias beneficiárias da PAS e do PBF, limitando as ações complementares, sejam as repercussões das condicionalidades, à geração de trabalho e renda, à qualificação profissional e o aumento da escolaridade, o que contribuiu para o acirramento da questão social e de suas múltiplas expressões com a expansão das complexidades vivenciadas pelas famílias, comunidades e territórios do município.

A ação desencadeada pela PAS, pela PSB, pelos os PTR e pelo o PBF são de suma importância para o município, pois a transferência de renda oriunda do programa, contribui para que os municípios diminuam suas vulnerabilidades, exercitem cotidianamente a cidadania, o que consolida, também, a garantia de segurança e proteção social e possibilita construir caminho para a superação da condição de extrema pobreza e pobreza desses sujeitos.

Assim sendo, é necessário o envolvimento da gestão pública municipal, como um todo, para a estruturação de políticas públicas consistentes para contribuir na consolidação de portas de saída para as famílias que continuam, mesmo enquanto beneficiárias, na condição de pobreza e extrema pobreza. O PBF deve ser enxergado enquanto transitório, é uma solução eficiente para estruturar proteção social em curto prazo, contudo, por si só, não possui condições para emancipar e nem transformar a realidade das famílias beneficiárias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza.

## 5. REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho**. São Paulo: Boitempo, 2006. v. I.

SANTOS, B. S. 2000. **A crítica da razão indolente - Contra o desperdício da experiência**. São Paulo: Cortez.

\_\_\_\_\_(org.). 2003. **Democratizar a democracia - Os caminhos da democracia participativa**. Porto: Afrontamento.

BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: 03/dez/2022BRASIL.

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

BRASIL. Decreto 10.488 de 16 de setembro de 2020. **Regulamenta a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, que institui o auxílio emergencial residual**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.488-de-16-de-setembro-de-2020-277742753>. Acesso em: 03/dez/2021.

BRASIL. DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. Medida provisória n.1061. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Alimenta Brasil, e dá outras providências**. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>>. Acesso em 30/dez/2022.

BRASIL. Lei nº13.982, de 2 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/113982.htm) Acesso em 04/dez/2022.

BRASIL. LOAS (1993). **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, MPAS, Secretaria de Estado de Assistência Social, 1999.

BRASIL. Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021. **Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências.** *Diário Oficial da União*, Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-1.061-de-9-de-agosto-de-021-337251007> Acesso em: 15 fev. 2023.

Brasil. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações – SAGI. (2014). **Relatório de informações sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único Iaçú (BA).** Disponível em 25 de novembro de 2021 de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php>.

Brasil. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações – SAGI. (2015). **Panorama municipal segundo Censo Demográfico 2010.** Disponível em 19 de Novembro de 2021. [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega\\_pdf.php?rel=panorama\\_municipal](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipal).

Brasil. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão de Informações – SAGI. (2014). **Relatório de informações sociais. RI Bolsa Família e Cadastro Único Iaçú (BA).** Disponível em 25 de novembro de 2021 de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php>.

BRASIL. Ministério da Cidadania. *Auxílio Brasil* Brasília, 2021c. Disponível em: Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil/auxilio-brasil#oque> Acesso em: 9 fev. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Número de beneficiários do Bolsa Família tem se mantido estável.** Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2015/setembro/numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-tem-se-mantido-estavel>. Acesso em 11/10/2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas frequentes do Bolsa Família.** Disponível em: <http://mds.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>

CAMPELLO, T. (2013). Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In T. Campello & M. C. Neri (Eds.), **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania** Brasília: IPEA.

CARVALHO, P. **Problemas centrais na implementação do auxílio emergencial.** Texto para discussão n.4, 2020. Disponível em: <[file:///C:/Users/Mara/Downloads/2020%20-%200004%20-%20Problemas%20centrais%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Mara/Downloads/2020%20-%200004%20-%20Problemas%20centrais%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Aux%C3%ADlio%20Emergencial%20(2).pdf)>. Acesso em 16/12/2022.

CAVALHEIRO, A. F. **O sistema de saúde no Brasil:** considerações a partir do sistema de seguridade social. *Tempus Actas de Saúde Coletiva*, v. 7, n. 1, p. Pág. 333- 348, 2013. Disponível em: <http://www.tempusactas.unb.br/index.php/tempus/article/viewFile/1300/1129> Acesso em: julho de 2021.



COHN, A. **As políticas de abate social no Brasil contemporâneo**. Lua Nova, n. 109, p. 129-160, 2020.

CRUZ NETO, O. **O trabalho de campo como descoberta e criação**. In: Minayo, M. S. de Pesquisa social: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994. cap.3 p. 51-64.

Dagnino, R. (2004). **A tecnologia social e seus desafios**. In A.E. Lassance Jr. et al. Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento (pp. 187-209). Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil.

DRAIBE, Sônia M.; RIESCO, Manuel. **Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina: um novo desenvolvimentismo em gestação?** Sociologias, v. 13, p. 220-254, 2011.

DW BRASIL. ONU: **61 milhões vivem insegurança alimentar no Brasil**. IN:DW Brasil, portal eletrônico de informações, 06/jul/2022. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/mais-de-61-milhões-vivem-insegurança-alimentar-no-brasil-aponta-onu/a-62388788>. Acessado em 18/fev/2023.

FAGNANI, Eduardo. **O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015)**, Texto para discussão n. 308. Campinas: Unicamp, 2017.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Desafios do serviço social na era da globalização**. Serviço social e sociedade, São Paulo, v. 20, n. 61, p. 152-186, nov. 1999.

\_\_\_\_\_. **A política social do Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2000a.

FARIA, C. A. P. de - **Uma genealogia das teorias e modelos do Estado de Bem-Estar Social** - BIB - Anpocs – 1998.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973

FRASER, Derek (1984). **The evolution of the British welfare state**. London: MacMillan Press.

GEHRMANN, C. B., MEDEIROS, R. A. **Programa Bolsa Família, Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil: a pobreza em foco**. Disponível em: <<https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/49579/pdf>>.

GENTILINI, Ugo et al. **Social protection and jobs responses to Covid-19: a real-time review of country measures**. Washington, DC: World Bank, 2020.

GOMES, F. Guedes. **Estado, Plano Real e acumulação financeira**. In: I ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2004. Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: Scan Editoração & Produção Gráfica, 2004.

GOHN, M. G. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais na contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação. V. 16 n. 47. Campinas, mai - ago. 2011

IAMAMOTO, M. V. CARVALHO, R. **Serviço Social em tempo do capital fetiche:** Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

IAMAMOTO, M. V. CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico-metodológico. São Paulo: Cortez, 1995.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). *Censo demográfico 2010.* Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em 20 de Agosto de 2021 <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=313870&search=minas-gerais|luminarias|infograficos:-informacoes-completas;>

JACCORD, L. **Pobres pobreza e cidadania:** os desafios recentes da proteção social. Brasília: Ipea, 2009. (Texto para Discussão, n. 1372, Série Seguridade Social.) Disponível em: Acesso em: 12 de agosto de 2021.

JESUS, V. F. de. **O Programa Bolsa Família e o desenvolvimento das ações complementares em Salvador/BA.** São Paulo: PUC / Programa de Pós-Graduandos Pontífice Universidade Católica de São Paulo, 2015.

KOWARICK, Lúcio. (1975), **Capitalismo e marginalidade na América Latina.** 1 ed., Rio de Janeiro, Paz e Terra.

\_\_\_\_\_. (2002), “**Viver em risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano**”. *Novos Estudos*, 63: pp. 9-29, jul.

LEAL, E. P. B. **Absolutismo na Inglaterra.** Mai. 2003. Disponível em <<http://www.usinadeletras.com.br/exibelotexto.php?cod=220-92&cat=Artigos&vinda=S>>. Acesso em 27/11/2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARINS, M. T.; **Bolsa Família:** questões de gênero e moralidades. Rio de Janeiro: UFRJ; Faperj, 2021.

MARTINELLI, M. L. **Serviços Social:** Identidade e Alienação. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SILVA, Carlos Medeiros. **Observações sobre o Ato Institucional.** *Revista de Direito Administrativo*, n. 76, p. 473-475, abr./jun. 1964a. Biblioteca do Supremo Tribunal Federal.

MINAYO, M. C. de S. (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MONTEIRO F; SCHMIDT. S.T. **O Programa Bolsa Família no contexto da segurança alimentar e nutricional no Brasil.** *Saúde e Transformação Social*, Florianópolis,

v.5.n.3.p. 91-97.2014. Disponível em <http://www.scielo.org/pdf/rpsp/v33n1/a08v33n1.pdf> . Acesso em 13/10/2020.

PAIVA, A. B. et al. **Assistência social. Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 28, p. 65-107, 2021.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2007.

P. A.P. **Trajatória da política social: das velhas leis da pobreza e o Welfare State** In: PEREIRA, P. AP. Política.

PASTORINI, A. **A categoria “questão social” em debate**. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2007.

NETTO, J. P. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PEREIRA, P. A. P. (2009). **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito à cidadania**. In I. Boschetti, E. R. Behring, S. M. M. Santos & R. C. T. Miotto (Eds.), *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas* (2. ed.). São Paulo: Cortez.

PEREIRA, P. A. P. **A questão social e as transformações das políticas sociais: respostas do Estado e da sociedade civil**. SER Social, [S. l.], n. 6, p. 119–132, 2009. DOI: 10.26512/ser\_social.v0i6.12852. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12852](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12852). Acesso em: 4 ago. 2022.

POCHMAN, M. (1996). **"Experiências internacionais da Ação Sindical frente as transformações do mundo do trabalho"**. In: Ciclo de Estudos sobre emprego, desemprego, subemprego e informalidade. ANFIP/ Centro de Estudos da Seguridade Social.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000 [1944].

PORTAL G1. **Novo Bolsa Família veja os próximos passos da medida provisória editada por lula: 03/03/2023**. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/03/03/novo-bolsa-familia-veja-os-proximos-passos-da-medida-provisoria-editada-por-lula.ght>>. Acessado em 11/03/2023.

PORTAL G1. **PEC Kamikaze é aprovada, e governo poderá turbinar benefícios sociais na eleição: 13/07/2021**. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/ao-vivo/pec-kamikaze-votacao-na-camara.html>. Acessado em 18/02/2023.

RBRB. **“Novo Bolsa Família” é insuficiente e cruel com os mais pobres (nota pública)**. [2021]. Disponível em: Disponível em: <http://rendabasica.com.br/sobre-a-renda-basica/> Acesso em: 10 ago. 2022.

RESENDE, W. M. **Reflexões sobre modelos socioeconômicos à luz de premissas e pressupostos : o programa bolsa família como ponto de partida.** 2013. 141 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Matemática) – Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2013.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral; COUTO, Berenice Rojas. **Proteção Social no Brasil: uma análise a partir da dimensão política.** In: CONSERVA, Marinalva Sousa. (Org.). Multiterritorialidades e os desafios da Proteção Social no Brasil e na Europa. João Pessoa: Editora CCTA; A União, 2018. 2º Edição revista e ampliada.

ROCHA, Sônia, **Pobreza no Brasil A Evolução de Longo Prazo (1970-2011).** XXV Fórum Nacional (Jubileu de Prata – 1988/2013) O Brasil de Amanhã. Transformar Crise em Oportunidade. Rio de Janeiro, 13-16 de maio de 2013.

SANTANA, E. P. de. **Benefícios de prestação continuada (BPC) para pessoas com deficiência em Cruz das Almas-BA:** uma análise sobre os desafios da intersetorialidade entre as políticas de Previdência e Assistência Social. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Cruz das Almas, BA, 2015.

SANTOS, B. de S. (Org.). **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice:** o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1996.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. tica social: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHWARCZ, L. Moritz, **A santa e a dádiva.** São Paulo: Companhia das letras, 2004

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. 3 v. p. (Série territórios de identidade da Bahia, v. 2). **Perfil dos Territórios de Identidade.** Salvador: SEI, 2016.

SILVA E SILVA, M. O., YAZBECK, M. C.; GIOVANNI, G. Di. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. 4. Ed. Revisada e ampliada. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA e SILVA, M. O; (Coord.), LIMA, V. F. S. de A. **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, J. L. da et al. **Políticas socioeconômicas de reação à crise da covid-19 no município de Maricá,** Rio de Janeiro. Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise, n. 69, 2020.

SILVA, J. R. da. **Programas de transferência de renda:** algumas reflexões sobre seus impactos na educação brasileira. Conversas e controvérsias. Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 32-42. 2011/2. Link: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/conversasecontroversias/article/view/7804/7251>. Acesso em 11 dez. 2020.

SILVA, M. O. da S. e. **O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda.** Repositório. GAEPP Artigos Científicos. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). 2007. Acesso em 11 dez. 2020.

SILVA, M. O. da S.; SOUSA, S. de M. P. S.; LIMA, V. F. S. de A. **Auxílio Emergencial e Trabalho do Serviço Social no Contexto da Covid 19.** *Revista em Pauta*, n. 48, p. 107-123, 2021.

SOUZA, I. C. U. de. **Cidadania e Direitos Humanos no Estado Social e no Constitucionalismo Democrático.** *Pensar*, Fortaleza, v. 15, n. 2, jul./dez. 2010, p. 442-454. Disponível em [http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v15n2\\_artigo6.pdf](http://www.unifor.br/images/pdfs/Pensar/v15n2_artigo6.pdf) Acesso em 14 de março de 2017. , L. C. A **(Des) Proteção Normativa da Cidadania.** *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 5, n. 9, jul./dez. 2010, p. 119-134. Disponível em <http://srvapp2s.urisan.tcche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/view/487/239> Acesso em 14 de março de 2017.

SPOSATI, A. de O...[et, al]. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise.** 11. Ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, A. O. (Coord). **A Assistência Social no Brasil 1983-1990.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, A. O. **Vida Urbana e Gestão da pobreza.** São Paulo, Cortez, 1988.

SPOSATI, A.; MEIRA, P. de T. **A inclusão da exclusão do Auxílio Brasil** São Paulo: Rede Brasileira de Renda Básica, 2022.

TEIXEIRA, S. M. **Envelhecimento e trabalho no tempo do capital: implicações para a proteção social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2008.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **As armas secretas que abateram a seguridade social.** In: LESBAUPIN, Ivo. (org.) *O desmonte da nação: um balanço do governo FHC.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1999, p. 91-114.

VIEIRA, E. **As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos.** *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XVIII, n.º 53, março de 1997, p. 67-73.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil.** 2. Ed. São Paulo: 2010. Editora Fundação Perseu Abramo.

YASBEK, M.C. **As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS.** *Revista Serviço Social & Sociedade*, ano XXV, n.º 77, p. 11-29, mar. 2004.

## 6. ANEXOS

### **Roteiro para elaboração das entrevistas semiestruturadas com o CRAS e com a Unidade do Cadastro Único:**

#### Apresentação

Nome: \_\_\_\_\_

Sexo: \_\_\_\_\_

Formação: \_\_\_\_\_

Função: \_\_\_\_\_

Tempo de Serviço: \_\_\_\_\_

#### Perguntas diretas

- 1 - O que os PTRs significam para o município de Iaçú?
- 2 - Quais os impactos dos Programa de transferência de renda (Bolsa Família) na vida das famílias beneficiárias no município de Iaçú-Bahia?
- 3 - Quais são os principais desafios no gerenciamento cotidiano das famílias?
- 4 - O PBF tem objetivos em curto, médio e longo prazo, como são materializados esses objetivos a nível local?
- 5 - Os desafios das condicionalidades: Assistência Social, Educação e Saúde
- 6 - Como se dar a transversalidade entre essas políticas para garantir direitos do cidadão?
- 7 - Quais os principais desafios para garantir acesso a todos no território de Iaçú?