

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
COORDENAÇÃO CIENTÍFICA E DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

ROBERTA MATOS DE MENEZES

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO: EXPERIÊNCIA DE
INTERSETORIALIDADE NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE
RENDA**

POUSO ALEGRE

2022

ROBERTA MATOS DE MENEZES

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO: EXPERIÊNCIA DE
INTERSETORIALIDADE NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE
RENDA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito com área de concentração em Constitucionalismo e Democracia, na linha de pesquisa Efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais, como requisito para obtenção de título de mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis

FICHA CATALOGRÁFICA

M464a MENEZES, Roberta Matos de Menezes

ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO: EXPERIÊNCIA DE INTERSETORIALIDADE NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA

DIRETA DE RENDA. / Roberta Matos de Menezes Menezes.
Pouso Alegre: FDSM, 2022.

107p.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
Assis. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas,
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Intersetorialidade. 2. Políticas Sociais. 3. Direito à Educação. 4.
Vulnerabilidade Social. 5. Programa Bolsa Família. I Assis, Prof.^a Dr.^a

ROBERTA MATOS DE MENEZES

**ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO: EXPERIÊNCIA DE
INTERSETORIALIDADE NOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DIRETA DE
RENDA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito com área de concentração em Constitucionalismo e Democracia, na linha de pesquisa Efetividade dos Direitos Fundamentais Sociais, como requisito para obtenção de título de mestre em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM.

Aprovado em: ____/____/____

Profa. Dra. Ana Elisa Spaolonzi Queiroz Assis
(FDSM – Orientadora)

Prof. Dr. Demétrius Amaral Beltrão
(FDSM – Membro)

Profa. Dra. Adriane Martins Soares Pelissoni
(UNICAMP – Membro)

POUSO ALEGRE

2022

Para todos os cidadãos que passaram por minha “mesa” em busca de seus direitos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Deus pela vida, coragem e por todas as oportunidades.

À Faculdade de Direito do Sul de Minas, por me escolher e acreditar no meu potencial para cursar o meu tão sonhado Mestrado.

À minha orientadora Dra. Ana Elisa, que é uma inspiração e um exemplo a ser seguido, obrigada por ser a firmeza, tranquilidade e segurança que tanto precisei ao longo desses dois anos.

Aos professores Dr. Demétrius Amaral Beltrão e Dra. Adriane Martins Soares Pelissoni, por todas as reflexões e contribuições dedicadas ao meu trabalho.

À minha amada mãe Eliene, que sempre acreditou no meu potencial e fez dos meus sonhos os seus próprios.

Ao meu companheiro Christian, por todo o amor, partilha e paciência durante a minha jornada acadêmica.

À minha família, irmãos, avós, tias, tios, primas, sogra, cunhada e sobrinhos por existirem, cada um do seu jeitinho, na minha vida.

Às minhas amigas do quinteto Adla, Ana Carla, Andressa e Natália, por serem minha família de Pouso Alegre, em vocês sempre terei um porto seguro, verdade e cumplicidade.

Às minhas amigas do Rio Isabella, Karen, Raíssa e Tiemi por tantos anos de amizade que superam a distância física que nos separam.

À equipe do CREAS, em especial à Ana Claudia por estar sempre disponível para me ajudar com seu “crânio da informática”; e a Ana Paula, minha dupla de trabalho, pelos desafios profissionais que nos fazem crescer a cada dia.

“E umas das coisas que aprendi é que se deve viver apesar de. Apesar de, se deve comer. Apesar de, se deve amar. Apesar de, se deve morrer. Inclusive muitas vezes é o próprio apesar de que nos empurra para frente. Foi o apesar de que me deu uma angústia que insatisfeita foi criadora de minha própria vida.”

Clarice Lispector

RESUMO

Trata-se de pesquisa na área de efetivação dos Direitos Fundamentais, cujo objetivo principal foi analisar se a relação intersetorial entre Educação e Assistência Social foi efetiva para elevar o nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Família – PBF no município de Pouso Alegre/ MG. O estudo foi realizado através de duas metodologias qualitativas, sendo elas: a pesquisa bibliográfica para fundamentação teórica do tema e o estudo de caso para análise e interpretação dos dados do acompanhamento das condicionalidades de educação do programa no município. Os resultados obtidos demonstram, dentre outras coisas, que a prática da intersetorialidade é uma prerrogativa presente na Políticas Nacional de Assistência Social que vem se efetivando na prática profissional; que o Sistema de Gestão de Condicionalidades do PBF constitui ferramenta importante para monitoramento e efetivação dos Direitos Sociais, em especial a Educação; e que existe um processo de construção paradigmática a respeito da intersetorialidade enquanto novo modelo de gestão das Políticas Sociais no país.

PALAVRAS CHAVE: 1. Intersetorialidade 2. Políticas Sociais 3. Direito à Educação 4. Vulnerabilidade Social 5. Programa Bolsa Família.

ABSTRACT

This is a research in the area of the implementation of Fundamental Rights, whose main objective was to analyze whether the intersectoral relationship between Education and Social Assistance was effective to raise the level of schooling of the beneficiaries of the Bolsa Família Program - PBF in the municipality of Pouso Alegre / MG . The study was carried out through two qualitative methodologies, namely: the bibliographic research for the theoretical foundation of the theme and the case study for the analysis and interpretation of data from the monitoring of the program's education conditionalities in the municipality. The results obtained demonstrate, among other things, that the practice of intersectorality is a prerogative present in the National Social Assistance Policies that have been implemented in professional practice; that the PBF Conditionality Management System constitutes an important tool for monitoring and enforcing Social Rights, especially Education; and that there is a process of paradigmatic construction regarding intersectorality as a new management model for Social Policies in the country.

KEY WORDS: 1. Intersectorality 2. Social Policies 3. Right to Education 4. Social Vulnerability 5. Bolsa Família Program.

ABREVIATURAS E SIGLAS

Centro POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
CONESA	Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ESF	Estratégia de Saúde da Família
IAP's	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES	Instituições de Ensino Superior
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LBA	Lei Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOAS	Lei Orgânica Assistência Social
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNAS	Política Pública de Assistência Social
PNE	Política Nacional de Educação
PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
PAB	Programa Auxílio Brasil
PBE	Programa Bolsa Escola
PBF	Programa Bolsa Família
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PIB	Produto Interno Bruto
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SICON	Sistema de Gestão de Condicionalidades
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Tipos de benefícios ofertados pelo Auxílio Brasil	54
Imagem 2 – Repercussões aplicadas para o descumprimento da condicionalidade de educação	58
Imagem 3 – Imagem parcial do Fluxograma dos CRAS desenvolvido pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais (Pouso Alegre/MG)	73
Imagem 4 - Perfil dos grupos tradicionais em Pouso Alegre	83
Imagem 5 - Quantitativo de repercussões setembro de 2015 a novembro de 2019	86
Imagem 6 – Quantitativo de famílias acompanhadas pelo PAIF em Pouso Alegre - MG	90
Imagem 7 – Cancelamentos do benefício Bolsa Família por descumprimento de condicionalidades	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Relação das escolas por território de abrangência de cada CRAS	74
Gráfico 2 - Perfil das famílias inscritas no Cadastro Único	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparativo entre os Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil	53
Quadro 2 – Panorama dos programas nacionais transferência de renda	56
Quadro 3 - Atribuições Federais na Gestão das Condicionalidades	77
Quadro 4 - Atribuições Estaduais na Gestão das Condicionalidades	78
Quadro 5 - Atribuições Municipais na Gestão de Condicionalidades	79

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de alunos por idade que Deixaram de Frequentar a escola em 2019 no Brasil	63
Tabela 2 – Taxa de escolarização entre os anos de 2016 – 2019	66
Tabela 3 – Percentual de pessoas analfabetas conforme cor ou raça	67
Tabela 4 - Número de pessoas matriculadas nas escolas públicas de Pouso Alegre	84
Tabela 5 - Quantitativo de repercussões setembro de 2015 a novembro de 2019	85
Tabela 6 – Percentual de alunos em acompanhamento por ano	86
Tabela 7 - Proporção entre alunos com baixa frequência e registros no SICON	87

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO E ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA GARANTIA DE DIREITOS.....	25
1.1 A priori uma questão de método.....	25
1.2 A origem das políticas sociais.....	27
1.3 Políticas sociais no Brasil, a dicotomia entre desenvolvimento e garantia de direitos	
37	
1.4 O desafio da intersectorialidade entre as políticas de educação e assistência social ..	44
CAPÍTULO 2 - REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EDUCAÇÃO: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO	50
2.1 Os programas nacionais de transferência de renda.....	50
2.2 A obrigação de ter direitos: binômio obrigatoriedade/ gratuidade na execução das condicionalidades.....	58
2.3 Educação pública e os desafios sociais.....	65
CAPÍTULO 3 – DIÁLOGOS ENTRE ESCOLA E CRAS: UMA TRAJETÓRIA INTERSETORIAL.....	73
3.1. Estudo de caso.....	73
3.2. Análise de indicadores da cidade de Pouso Alegre – MG entre os anos de 2015 à 2019	
89	
3.3. A intersectorialidade avanços e desafios na esfera municipal	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	103

INTRODUÇÃO

A falta de acesso à educação permanece sendo um problema mundial; no Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece a continuidade desse problema; desta forma estabelece a educação como direito de todos e dever do Estado¹, mas a efetivação por meio das Políticas Públicas Educacionais, ao longo desses 33 anos, encontra avanços e desafios, principalmente quando realizamos um recorte sob a população mais vulnerável. Em 2019 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE identificou que 6,4% das pessoas com 25 anos ou mais não possuem nenhuma instrução, e somente 27,4% concluíram o ensino médio².

As pesquisas realizadas pelo IBGE demonstram que o Estado brasileiro possui uma dívida educacional³, pois deixou de prestar, a um determinado grupo de pessoas, o serviço público de educação, de forma que a ausência de efetivação dos direitos sociais fere a dignidade da pessoa humana⁴. Portanto, se cabe ao Estado a execução dos direitos prestacionais, é dele o papel de credor e não dos cidadãos.

A condição de país subdesenvolvido requer um olhar crítico dialético para as desigualdades históricas do Brasil, que sempre deixou milhares de brasileiros à margem do sistema de garantia de direitos⁵. No caminho da superação, são necessários esforços em múltiplas áreas do conhecimento, visto que somente o avanço da economia não é capaz de superar o subdesenvolvimento.

¹ “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF)

² Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2019 (PNAD continua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: [https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Um%20dado%20importante%20sobre%20educa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20o%20percentual%20de%20pessoas%20alfabetizadas.&text=No%20Brasil%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,%2C8%25%2C%20em%202019](https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Um%20dado%20importante%20sobre%20educa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20o%20percentual%20de%20pessoas%20alfabetizadas.&text=No%20Brasil%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,%2C8%25%2C%20em%202019.). Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

³ “Avaliar e discutir a dívida educacional pública brasileira nos dias atuais implica na consideração atenta daquilo que se passa com os credores dessa dívida: em primeiro lugar, os pobres. O fato em si desse novo tipo de pobreza estrutural globalizada, identificado por Milton Santos, ao mesmo tempo em que reforça a importância estratégica do conceito de dívida educacional e de sua avaliação, coloca questões e desafios novos no que se refere ao terreno das políticas sociais em geral e das políticas educacionais em particular.” (FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? Ver. Educação e Pesquisa, v.34, n.2, p. 273-289. São Paulo, 2008. Pág. 277)

⁴ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Pag.114. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012.

⁵ FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 2009.

Nesse sentido, a estrutura e características do subdesenvolvimento são percebidas no Brasil, destacando-se como uma de suas consequências, a desigualdade social, fruto da desarticulação dos sistemas sociais, econômicos e políticos, os quais têm incidência direta na distribuição de renda existente no país, em que uma minoria populacional é detentora de uma parcela significativa do capital nacional, enquanto a maioria da população vive em condições precárias. Esse cenário tem alto fator de impacto no alcance do desenvolvimento econômico, pois produz a estratificação social⁶.

Amartya Sen em sua obra “Desenvolvimento como liberdade”⁷ dissertou que a expansão da economia de uma nação não constitui elemento suficiente para o alcance do desenvolvimento. Para o autor, o que mede o desenvolvimento são as condições de vida e liberdade dos cidadãos, fatores como fome, falta de acesso à saúde, à educação, ao saneamento básico, bem como as desigualdades entre homens e mulheres, brancos e negros, configuram-se em privações que não permitem uma nação ser considerada desenvolvida, mesmo que economicamente seja uma potência mundial.

Diante da realidade brasileira, a presente pesquisa se faz relevante no campo da efetivação dos direitos fundamentais, pois tem como objetivo analisar se a relação intersetorial entre Educação e Assistência Social foi efetiva para elevar o nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF no município de Pouso Alegre/ MG entre os anos de 2015 a 2019. Para isso estabelecemos s três objetivos específicos que foram trabalhados ao longo dos capítulos, sendo eles: discutir a relevância das Políticas Públicas na garantia dos direitos sociais e a importância da intersetorialidade para sua efetivação; descrever a trajetória histórico-social dos programas de transferência direta de renda e sua relação com a educação; compreender, a partir da análise documental, de que maneira a intersetorialidade do sistema de gestão de condicionalidade incidiu para elevar o nível de escolaridade.

A condicionalidade de educação do PBF propôs algo inovador no âmbito das Políticas Sociais que é a atuação interdisciplinar entre as Políticas de Assistência Social e Educação no combate à pobreza intergeracional, a baixa escolaridade, e ao analfabetismo.

A condicionalidade educação do PBF faz com que as famílias beneficiárias obrigatoriamente matriculem as crianças e adolescentes de 06 a 15 anos em um estabelecimento regular de ensino, façam o acompanhamento da frequência escolar, garantindo uma frequência mínima de 85% da carga horária mensal do ano letivo para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e

⁶ NAGASAKI, Jéssica. Yume; ASSIS, Ana Elisa. Spaolonzi Queiroz. O viés social da ordem econômica nacional: por uma garantia do desenvolvimento econômico que supere as desigualdades sociais. Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano, vol.3. São Paulo, 2020. Pág. 19 Disponível em: <http://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/64/36>. Acessado em: 17 de julho de 2021.

⁷ SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Texeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

17 anos, onde o poder público dá apoio e suporte para essas famílias, principalmente para as mais vulneráveis⁸.

Ao implementar o sistema de gestão de condicionalidade – SICON, o programa passou a coletar de forma periódica e sistematizada a frequência escolar dos alunos que participavam do programa, sendo que, aqueles que estavam com frequência abaixo do exigido⁹, eram encaminhados aos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS para acompanhamento. Tal ferramenta impulsionou um diálogo entre a Assistência Social e a Educação que tem como objeto em comum trabalhar os alunos do programa com baixa frequência escolar. Essa atuação intersetorial é o eixo principal da presente pesquisa, muito mais do que complementares o trabalho desenvolvido por ambas Políticas Públicas pode ser vislumbrado como um novo paradigma para efetivação dos Direitos Fundamentais aos brasileiros mais vulneráveis.

A Assistência Social foi incluída no rol dos direitos sociais pela Constituição de 1988¹⁰, mas a Política Pública de Assistência Social – PNAS¹¹, foi implementada em 2004, neste sentido, o PBF nasceu antes mesmo da estruturação da própria Política Nacional, demonstrando que o Estado, até aquele momento, priorizou a distribuição de benefícios descolado de uma estrutura complexa necessária para o enfrentamento da desigualdade social.

A estruturação do sistema de garantias de direitos por meio de Políticas Públicas vem transformando a Assistência Social em política de direito e desconstruindo a cultura do favor, conforme afirma Maria Ozanira da Silva e Silva:

A instituição da Seguridade Social na Constituição brasileira de 1988, compondo-se da Política de Saúde, da Previdência Social e da Política de Assistência Social, representa uma conquista no campo da proteção social. Isso permitiu que a Assistência Social passasse a ser considerada uma política de direito, procurando

⁸ SILVA, Arthur Costa da. O programa bolsa família e suas condicionalidades: uma análise circunstancial da condicionalidade educação. In: Anais do I Simpósio Estadual da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social e IV Seminário de Pesquisa em Educação, Pobreza e Desigualdade Social. UFT. Tocantins, 2017. Pág. 177. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1101>. Acessado em 12 de abril de 2021.

⁹ A frequência escolar para crianças e adolescentes de seis a quinze anos deve ser de no mínimo 85%, para os adolescentes de dezesseis e dezessete anos o mínimo exigido é 75%. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020)

¹⁰ “Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social.” (BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF)

¹¹ “A versão preliminar foi apresentada ao CNAS, em 23 de junho de 2004, pelo MDS/ SNAS, tendo sido amplamente divulgada e discutida em todos os Estados brasileiros nos diversos encontros, seminários, reuniões, oficinas e palestras que garantiram o caráter democrático e descentralizado do debate envolvendo um grande contingente de pessoas em cada Estado deste País. Este processo culminou com um amplo debate na Reunião Descentralizada e Participativa do CNAS realizada entre os dias 20 e 22 de setembro de 2004, onde foi aprovada, por unanimidade, por aquele colegiado.” (Política Nacional de Assistência Social PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004. Pág. 11)

romper com a cultura do favor, fazendo de todos, mesmo os excluídos do mercado de trabalho, um cidadão brasileiro¹².

O Programa Bolsa Família foi um aprimoramento do Programa Bolsa Escola - PBE; a Medida Provisória nº 132/2003 foi convertida em Lei no ano de 2004 (Lei nº 10.836/2004). A implementação do programa teve por objetivo diminuir a situação de pobreza e desigualdade social através da transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza¹³. Um de seus objetivos foi unificar os diversos programas sociais de transferência de renda como o Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação.

A gestão do programa era feita pelo Ministério da Cidadania através da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social¹⁴, um dos objetivos era a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza; desta forma há um reconhecimento de sua multidimensionalidade e, por isso, o programa exigia de seus beneficiários o cumprimento das condicionalidades ligadas à educação e saúde. O acompanhamento das famílias por meio das condicionalidades¹⁵ era feito pelo Ministério da Cidadania, Ministério da Educação e Ministério da Saúde através de uma gestão descentralizada e intersetorial.

A educação é um dos caminhos que possibilita o desenvolvimento do capital humano, mas sozinha não é capaz de atender as necessidades das camadas mais vulneráveis, por isso o

¹² SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. In: *Ciência e Saúde Coletiva* nº12 (6), p. 1429 – 1439. Rio de Janeiro, 2007. Pág. 1430. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006. Acessado em: 22 de março de 2020.

¹³ “Esses programas orientam-se pela perspectiva de contribuir para a inclusão social de famílias pobres e extremamente pobres. Parto do entendimento de que existem diferentes concepções de pobreza, orientadas por diferentes valores que definem a construção e a implementação de diferentes alternativas de políticas de intervenção social. A concepção adotada é de que a pobreza apresenta dimensões histórica, econômica, social, cultural e política; é complexa e multidimensional; é essencialmente de natureza estrutural, sendo, portanto, mais que insuficiência de renda. É produto da exploração do trabalho; é desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços sociais básicos, à informação, ao trabalho e à renda digna; é não participação social e política.” (SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. In: *Ciência e Saúde Coletiva* nº12 (6), p. 1429 – 1439. Rio de Janeiro, 2007. Pág. 1430. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000600006. Acessado em: 22 de março de 2020)

¹⁴ Inicialmente a gestão do PBF estava vinculada diretamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Cultura e o Ministério dos Esportes foram fundidos no atual Ministério da Cidadania e foi instituída a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. (Lei nº 10.836/04 e Medida Provisória nº 870/19).

¹⁵ “Segundo Brasil (2011), as condicionalidades impostas às famílias pelo Governo Federal abrangem os direitos básicos como a educação, a saúde e a assistência social. Com relação à educação, é obrigação das famílias manterem seus filhos na escola, com frequência mínima mensal de 85% para filhos até 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos.” (CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward, Martins; SILVA, Jorge Mariano. O impacto do Programa Bolsa Família na renda e na educação para o nordeste brasileiro, nos anos de 2004 e 2006. *Rev. Econ. Contemp.* v. 17, n. 1, p. 99-128. Rio de Janeiro, 2013. Pág. 04. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/160445/223813/sim1_mesa6_o_impacto_programa_bolsa_familia_renda_educacao.pdf/0a570fab-38ed-4e26-81c5-77026edab3d4. Acessado em: 01 de maio de 2021).

Estado compreendeu que a assistência social poderia contribuir de forma conjunta no problema da baixa escolaridade, demonstrando que o direito à assistência social é muito maior que a simples concessão de benefícios monetários.

A própria Constituição Federal de 1988, reconhecendo a importância do tema para o Estado Democrático de Direito, previu a educação como direito fundamental social, exigindo do Estado uma postura intervencionista, como forma de garantir o acesso, a permanência e a qualidade do ensino para os cidadãos. Isso porque é incontestável a relação direta existente entre o fortalecimento do direito à educação e o desenvolvimento de países, de sociedades e de indivíduos. As nações desenvolvidas e competitivas no capitalismo global precisaram promover a valorização do capital humano produtivo, através de investimentos na educação (básica, superior e técnica) dos seus cidadãos, para que os mesmos pudessem alcançar melhores salários, melhor qualidade de vida e melhores condições para desenvolverem suas aptidões profissionais¹⁶.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA¹⁷ de 1990 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –LDB¹⁸ de 1996 reforçaram os princípios constitucionais e direcionaram a execução do ensino no país, sendo um dos eixos norteadores a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola. Ferraro¹⁹ afirma que existem diversos problemas a serem enfrentados no âmbito das Políticas Sociais; na esfera educacional a instituição escola se depara com variados cenários em que os alunos estão envolvidos, ressaltando que a situação de desigualdade social e a condição socioeconômica das famílias são fatores relevantes na hora de garantir o acesso e manutenção de alunos no ambiente escolar.

Embora nossa legislação garanta a igualdade de condições para acesso e permanência no sistema educacional público²⁰, os cidadãos encontram-se em situações bastante distintas, assim como as escolas. A localização das instituições em diferentes territórios já é um fator

¹⁶ LIMA, Aline de Farias Araújo. Garantia do direito à educação: uma proposta de desenvolvimento com crescimento inclusivo. Rev. Direitos Humanos em um mundo de transformação, Campina Grande, 2020. Pág. 02. Disponível em: <<http://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/65086>>. Acesso em: 08/06/2021 10:57. Acessado em: 22 de abril de 2021

¹⁷ BRASIL, Lei nº 8.069/90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

¹⁸ BRASIL, Lei nº 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

¹⁹ FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? Revista Educação e Pesquisa, v.34, n.2, p. 273-289. São Paulo, 2008. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

²⁰ Art. 206, I da Constituição de 1988 (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 de novembro 2019); Art. 53, I do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, Lei nº 8.069/90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021); Art. 3º, I da LDB (BRASIL, Lei nº 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acessado em: 15 de março de 2021)

que influencia o acesso e a qualidade, pois se compreendermos que os alunos são matriculados conforme a proximidade de suas residências²¹ as escolas de periferias são distintas das escolas centrais. A condição socioeconômica dos alunos, a exposição a situações de violências e a dificuldade de acesso à moradia adequada são fatores relevantes das regiões periféricas que possuem menor incidência no território central:

As variáveis territoriais – região de moradia e residência em área de favela – são relevantes, sobretudo porque parecem refletir efeitos da incapacidade do Estado fazer frente à pressão demográfica sobre as escolas, derivados da dinâmica populacional local e dos efeitos de segregação²².

Conforme afirma Draibe²³, o principal problema da educação básica não é o acesso, mas sim a permanência dos alunos para cumprir os ciclos previstos e essa afirmativa da autora permanece atual, uma vez que os dados apontados pelo IBGE demonstram que menos da metade dos brasileiros com 25 anos ou mais concluíram o ensino médio²⁴.

O tema escolhido foi a efetividade do Programa Bolsa Família no direito à educação de seus beneficiários, pois tal discussão se faz relevante e vai ao encontro da linha de pesquisa Efetivação dos Direitos Fundamentais do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito do Sul de Minas. A motivação para execução da presente pesquisa se dá a partir da relevância dos Direitos Sociais para a superação da desigualdade social e a construção de uma sociedade mais justa e igualitária proposta pela Constituição de 1988.

Durante oito anos (2012 – 2019) atuando como assistente social no município de Pouso Alegre – MG, lotada no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS²⁵ e

²¹ “Art. 53, V O acesso à escola pública e gratuita, próxima de sua residência, garantindo-se vagas no mesmo estabelecimento a irmãos que frequentem a mesma etapa ou ciclo de ensino da educação básica.” (BRASIL, Lei nº 8.069/90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021)

²² TORRES, Haroldo da Gama; PAVEZ, Regina; BICHIR, Renata Mirandola. Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? Workshop “Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies”. Rio de Janeiro, 2006. Pág.11. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf> Acessado em: 27 de março de 2021.

²³ DRAIBE, S. Programas de Transferência Condicionadas de Renda. In: CARDOSO, F. H.; FOXLEY, A. América Latina Desafios da Democracia e do Desenvolvimento: políticas sociais para além da crise. v. II. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

²⁴ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2019 (PNAD continua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Um%20dado%20importante%20sobre%20educa%C3%A7%C3%A3o%20C3%A9%20o%20percentual%20de%20pessoas%20alfabetizadas.&text=No%20Brasil%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,%2C8%25%2C%20em%202019.> Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

²⁵ “O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, responsável pela organização e oferta de serviços da proteção social básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF. Dada sua capilaridade nos territórios, se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS, ou seja, é uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência

incumbida de acompanhar as famílias que estavam em descumprimento das condicionalidades²⁶ de educação do PBF, foi possível observar intensa dificuldade dos beneficiários em manter seus filhos na escola devido a diversas vulnerabilidades. Os problemas observados não eram exclusivos ao ambiente doméstico, pois ao dialogar com trabalhadores da educação foi possível notar desafios postos às próprias instituições de ensino. Aqui enfatizo as escolas municipais e estaduais de ensino fundamental que, muitas vezes, não possuem recursos humanos e materiais para lidar com as vulnerabilidades e risco social dos alunos. As dificuldades identificadas foram transformadas no problema da presente pesquisa: qual foi a efetividade da relação intersetorial entre a Assistência Social e a Educação na gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família?

A presente pesquisa buscou compreender os fenômenos sociais em um determinado tempo e espaço, a partir da análise de conceitos e documentos que permitiram encontrar respostas que, por sua vez, não são únicas e universais ao problema de pesquisa. A abordagem qualitativa foi a escolhida, pois possibilitou uma atenção na compreensão e explicação das relações institucionais intersetoriais provocadas pelo referido Programa e não em resultados quantitativos²⁷.

Uma vez delimitada a abordagem qualitativa, a natureza da pesquisa foi explicativa²⁸ o que permitiu a teorização e a reflexão a partir do objeto de estudo. Para alcançar o objetivo, buscamos um referencial bibliográfico que permitisse uma revisão crítica de conceitos já existentes, levando em consideração as contradições históricas, as dimensões filosóficas, sociais e políticas das escolhas Estatais; para isso utilizamos autores como Desmond King, Gilberto Bercovici, Marta Arretche, Maria Ozanira da Silva e Silva, Paulo Bonavides e Sonia M. Draibe.

social.” (Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1. Ed. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009. Pág. 09)

²⁶ O termo condicionalidade está vinculado ao Programa Bolsa Família, o Guia para acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família editado em 2020 pelo Ministério da Cidadania dispõe que: as condicionalidades são compromissos que os beneficiários do programa assumem nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, e seu cumprimento é condição para o recebimento do benefício. (MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020)

²⁷ KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. Revista de Investigaciones, Volumen 14. Número 2. Julio-Diciembre UNAD. Bogotá, 2015.

²⁸ A pesquisa explicativa registra fatos, analisa-os, interpreta-os e identifica suas causas. Essa prática visa ampliar generalizações, definir leis mais amplas, estruturar e definir modelos teóricos, relacionar hipóteses em uma visão mais unitária do universo ou âmbito produtivo em geral e gerar hipóteses ou ideias por força de dedução lógica. (LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. 9ª ed. Atlas. São Paulo, 2021)

O recorte temporal tem como escopo a prática da intersetorialidade na gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município de Pouso Alegre – MG, nos anos de 2015 a 2019. O sentido atribuído à pesquisa não é exclusividade do pesquisador, pois a sociedade também lhe confere significados e intencionalidades; ao investigar relações humanas o pesquisador se identifica vinculando interesses e visões de mundo que se submetem a esquemas sociais dominantes, sendo a realidade mais rica que as teorizações²⁹.

A revisão bibliográfica será o principal método utilizado para discutir a relevância das Políticas Públicas na garantia dos direitos sociais e a importância da intersetorialidade para sua efetivação e descrever a trajetória histórico-social dos programas de transferência direta de renda implementados no Brasil e sua relação com a educação. O estudo de caso a partir da análise e interpretação dos documentos selecionados foi ferramenta fundamental para compreender em que medida a intersetorialidade do sistema de gestão de condicionalidade pode se tornar um referencial paradigmático na efetivação dos Direitos Sociais, de acordo com Worthen³⁰ a finalidade do estudo de caso é exploratória em que a fonte de dados são documentos e arquivos, é a partir da análise qualitativa desses materiais que buscamos compreender o trabalho intersetorial desenvolvido no município de Pouso Alegre com alunos beneficiários do PBF de 06 a 15 anos de idade entre os anos de 2015 à 2019.

A análise dos dados selecionados permitiu a identificação dos elementos que contribuem para efetivação dos direitos sociais, oportunizando a análise das relações intersetoriais como fenômeno que explica a efetivação de direitos sociais.

Em um estudo qualitativo a busca por dados na investigação leva o pesquisador a percorrer caminhos diversos, isto é, utiliza uma variedade de procedimentos e instrumentos de constituição e análise de dados. Os instrumentos para constituição de dados geralmente utilizados são: questionários, entrevistas, observação, grupos focais e análise documental³¹.

A conciliação da pesquisa bibliográfica e da análise documental foi relevante, pois a interpretação de documentos deve partir de uma lente orientadora, já que nenhuma abordagem científica é neutra. Conforme afirma Lima³² a pesquisa possui característica histórica,

²⁹ KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. Revista de Investigaciones UNAD Vol. 14, nº2. Bogotá, 2015.

³⁰ WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. Avaliações de programas: concepções e práticas. São Paulo, Editora Gente, 2004.

³¹ KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. Revista de Investigaciones, Volumen 14. Número 2. Julio-Diciembre UNAD. Bogotá, 2015. Pág. 57.

³² LIMA, Telma Cristiane Sesso de; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Ver. Katál, V. 10, Florianópolis, 2007.

dialética, intencional, ideológica e qualitativa não sendo capaz de esgotar o objeto de estudo. A pesquisa bibliográfica³³ é o método que possibilitou a execução de um trabalho que compreende a essência da realidade levando em conta os processos históricos dinâmicos e contraditórios que compõem as estruturas sociais.

A hipótese da qual se partiu foi de que, considerando as variadas vulnerabilidades enfrentadas pelos beneficiários do PBF, a intersectorialidade prevista pelo sistema de condicionalidade é fator relevante para construção de um novo paradigma para efetivação dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Por se tratar de uma pesquisa qualitativa, podemos concluir a partir do universo estudado que a hipótese foi parcialmente confirmada, uma vez que o paradigma da intersectorialidade, enquanto eixo norteador para efetivação dos direitos fundamentais, requer mudanças estruturais no modelo tradicional de gestão pública. No entanto, todo o instrumental teórico metodológico que envolve o objeto de estudo indica a tendência de uma readequação do modelo tradicional para o modelo intersectorial na execução das Políticas Sociais, em especial a assistência social e educação.

³³ “tipo de pesquisa requer alto grau de vigilância epistemológica, de observação e de cuidado na escolha e no encaminhamento dos procedimentos metodológicos. Estes, por sua vez, necessitam de critérios claros e bem definidos que são constantemente avaliados e redefinidos à medida que se constrói a busca por soluções ao objeto de estudo proposto.” (LIMA, Telma Cristiane Sesso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Ver. Katál, V. 10, Florianópolis, 2007. Pág. 44)

CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO E ARTICULAÇÃO ENTRE AS POLÍTICAS SOCIAIS PARA GARANTIA DE DIREITOS

O objetivo central desse capítulo é discutir a relevância das Políticas Públicas na garantia dos Direitos Sociais e a importância da intersectorialidade para sua efetivação. A partir de uma perspectiva crítico dialética, foi realizada revisão bibliográfica sobre os modelos Estadais em escala mundial; posteriormente foi feito um levantamento histórico do surgimento e desenvolvimento das Políticas Sociais frente ao papel do Estado brasileiro e a relevância da intersectorialidade como instrumento que protege as estruturas institucionais de garantias de direitos.

1.1 A priori uma questão de método

A questão do método escolhido para esta pesquisa deve ser debatida, pois existem diversas abordagens e correntes para se discutir Políticas Públicas³⁴, e o caminho pelo qual partiremos diz que toda análise de processos e relações sociais é impregnada de política e disputas societárias, deixando de lado o mito da neutralidade científica. As concepções das Políticas Públicas, em especial as sociais, pressupõem uma perspectiva teórico metodológica, Arretche ao analisar as diferentes justificativas que envolvem o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, afirma que o mesmo fenômeno pode ser compreendido por diferentes correntes. Algumas asseguram que o *Welfare State* é subproduto das relações econômicas do século XIX, outras se justificam em razões de ordem política e institucional, cujos fatores determinantes para tal fenômeno estão relacionados à luta de classes e às estruturas do poder político:

Procurarei também distinguir, neste ordenamento que se segue, os tipos de causalidades que orientam os argumentos explicativos identificados. Vale dizer, algumas correntes, por exemplo, dão maior peso a causalidades de natureza econômica. Neste caso, o fenômeno do *welfare state* seria um resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção. O peso das variáveis econômicas na hierarquia causal do argumento explicativo proposto tem certamente filiações epistemológicas que são conhecidas. O mesmo pode ser dito em relação a correntes para as quais o fenômeno do *welfare state* é atribuído a razões de ordem política ou institucional. Para estes, uma vez dadas determinadas condições econômicas, seja o surgimento dos programas de proteção social, seja suas formas de expansão, seja

³⁴ DRAIBE, Sônia Maria. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas Sessão 1 - Reformas Institucionais e Políticas Sociais Caxambu, 2006. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt19-22/3416-sdraibe-estado/file>. Acessado em: 26 de julho de 2021.

ainda suas variações têm como razão causal fatores relacionados à luta de classes, a distintas estruturas de poder político, ou ainda a distintas estruturas estatais e institucionais³⁵.

Ambas perspectivas de análise levantadas pela autora consideram as Políticas Sociais como expressões imediatas de fatos isolados, tornando o debate sobre os direitos sociais fortemente descritivo e tecnocêntrico onde evidências não falam por si; neste sentido Kosik³⁶ considera que o mundo de pseudoconcreticidade precisa ser destruído, sendo possível ir além das manifestações fenomênicas.

Partindo da perspectiva crítico-dialética, a pesquisa busca tratar as Políticas Públicas enquanto conjunto complexo de dinâmicas sociais que envolvem determinações econômicas, deixando de lado os aspectos funcionalistas³⁷ defendidos por Émile Durkheim, e o idealismo³⁸ de Immanuel Kant. O método escolhido permite a problematização do surgimento e desenvolvimentos das Políticas Sociais enquanto ferramenta garantidora de direitos, demonstrando os limites do Estado de Bem-Estar Social.

A análise do grau de efetividade da gestão da condicionalidade na relação intersetorial entre o Programa Bolsa Família e a Política Pública de Educação partirá da perspectiva de que as Políticas Sociais são resultado de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre o Estado e a sociedade no ordenamento capitalista. A ideia é abolir enfoques restritos e unilaterais presentes nas análises pluralistas³⁹, que se limitam a discutir a sua eficiência e eficácia na solução de problemas sociais.

As análises unilaterais não são como um todo equivocadas, mas se tornam um problema, pois não exploram de forma aprofundada as contradições inerentes aos processos

³⁵ ARRETCHE, Marta T. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BIB, n. 39, 1º. Semestre, pp.3-40. Rio de Janeiro, 1995. Pág. 05

³⁶ KOSIK, Karl. Dialética do concreto. 4ª edição, Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986

³⁷ “O chamado ‘pai da sociologia’ inicia seu texto clássico como uma espécie de manifesto contra o vulgo e o senso comum, afirmando que ‘o objetivo de toda ciência é descobrir, e toda descoberta desconcerta mais ou menos opiniões formadas’ (1987:XV). Até aí estamos inteiramente de acordo com o autor. Mas vejamos como ele propõe chegar a tais descobertas. Sua proposta metodológica é a de tratar os processos sociais como fatos sociais, ou seja, como coisas que não se equiparam a natureza, mas que devem ser analisadas a partir de procedimentos semelhantes”. (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, pág. 27)

³⁸ “Houve um determinado segmento do pensamento social, derivado dessas reflexões clássicas, com ênfase em Kant, o historicismo alemão neokantiano do século XIX, de Dilthey e Rickert, que distinguia dois tipos de ciência: as da natureza, que buscam causalidades para fazer previsões, em que há uma relação de exterioridade entre sujeito e objeto e se busca obter explicações, leis e conexões; e as do espírito, voltadas para a histórias, a cultura e a sociedade, em que o essencial não são as causalidades, mas as motivações que produzem os movimentos dos sujeitos, as descrições qualitativas dos tipos e formas fundamentais da vida do espírito. Aqui não há relação de exterioridade nem preocupação com a explicação.” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, pág. 33)

³⁹ ARRETCHE, Marta T. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BIB, n. 39, 1º. Semestre, p.3-40. Rio de Janeiro, 1995.

sociais⁴⁰. Normalmente, os autores que defendem que o surgimento do Estado de Bem-Estar Social está exclusivamente fundamentado em argumentos de ordem e se justificam como sendo iniciativas exclusivas do Estado⁴¹ como resposta as demandas da sociedade civil, ou por outro lado sendo sua existência exclusivamente decorrente da luta de classes, ou as consideram como funcionais ao bom andamento da economia⁴².

O esforço é desvendar qual o significado real da relação intersetorial entre as políticas sociais que se esconde sob o fenômeno da aparência denominado de condicionalidades. Para isso serão levantadas as múltiplas causalidades, suas conexões internas e as relações com suas diversificadas manifestações. O aspecto histórico permitirá relacionar o surgimento das Políticas Sociais com fenômenos como pobreza e desigualdade; o aspecto econômico permitirá estabelecer relações entre as Políticas Sociais e as questões econômicas; sob o viés político será possível identificar as posições tomadas pelo Estado; e como a dimensão cultural se relaciona com a política, visto que os sujeitos são portadores de valores do seu tempo.

1.2 A origem das políticas sociais

A figura do Estado é construída historicamente e, sua centralidade enquanto instituição que interfere nas relações humanas, se intensifica após a queda do sistema absolutista. Para compreender as atuais estruturas e funções assumidas pelo Estado brasileiro é fundamental que se retorne ao paradigma do Estado liberal moderno que emergiu com a Revolução Francesa. Conforme afirma Bonavides, “o primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades, tomou forma com a ascensão da burguesia, neste momento o Estado marca o fim da monarquia e ascende o direito as liberdades individuais”⁴³.

Não é objeto de estudo do presente trabalho esgotar a temática sobre teoria do Estado, mas é relevante que se faça a contextualização a partir da realidade na qual ele nasce, e vai se desenvolvendo a ponto de dialogar com o Estado Democrático de Direito brasileiro. Esta se torna uma premissa básica da pesquisa, uma vez que a realidade social é produto do agir humano no espaço e no tempo:

O conceito clássico de Constituição da segunda metade do século XIX é o de Georg Jellinek, que entende a Constituição como os princípios jurídicos que definem os

⁴⁰ ARRETCHE, Marta T. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BIB, n. 39, 1º. Semestre, pp.3-40. Rio de Janeiro, 1995

⁴¹ MARSHALL, Thomas H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

⁴² GOUGH, Ian. The Political Economy of the Welfare State. London, MacMillan Press, 1979.

⁴³ BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 8ª Ed., São Paulo, Editora Malheiros, 2007.

órgãos supremos do Estado, sua criação, suas relações mútuas, determinam o âmbito de sua atuação e a situação de cada um deles em relação ao poder do Estado⁴⁴.

A monarquia absolutista não distinguia o poder do monarca e do Estado. Conhecido como Antigo Regime, este período era marcado pela divisão da sociedade entre clero, nobreza, burguesia e camponeses; o rei era a autoridade política única e central que governava a sociedade, e a justificativa para esse poder era a escolha divina. A economia era mercantilista e o monopólio das relações econômicas também era centralizado nas mãos do rei; o clero que representava a igreja era livre do pagamento de impostos que recaiam sobre a burguesia e camponeses⁴⁵.

No decorrer dos anos a burguesia foi alcançando crescimento econômico, principalmente através de atividades comerciais; mas o sistema absolutista não era interessante para ascensão da classe emergente que passa a questionar o poder absoluto dos reis, gerando um cenário de crise combatido teoricamente pelo movimento iluminista. Esse panorama culminou na Revolução Francesa que derrubou o Antigo Regime na França, de forma que em outros territórios havia movimentos semelhantes como a Revolução Inglesa (século XVII) e a Independência dos Estados Unidos (século XVIII). Essa conjuntura provocou uma transição do modelo absolutista para o capitalista.

O movimento liberal foi revolucionário à sua época, seu legado estava difundido nos ideais de liberdade, fraternidade e igualdade e seu objetivo foi a busca por direitos subjetivos. O Estado liberal clássico funcionava como instituição que deveria proteger as liberdades individuais, o poder estatal estava subordinado à legislação; economicamente acreditava-se na autorregulação de mercado e mínima intervenção Estatal⁴⁶.

O movimento que culminou na formação de um Estado liberal foi fundamentado pela teoria de John Locke⁴⁷, que ficou conhecido como pai do liberalismo. Em seu *segundo*

⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. Revista Lua Nova nº 61. São Paulo, 2004. Pág. 05. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010264452004000100002&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em: 20 de abril de 2021.

⁴⁵ SALES, Tainah Simões. O papel do Estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa bolsa família. UFC, Fortaleza, 2013.

⁴⁶ CENCI, Ana Righi; BEDIN, Gabriel de Lima; FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o Estado como protagonista da (des)regulação econômica. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, vol. 3, n. 4, Jan-Jun. p. 77-97. Curitiba, 2011.

⁴⁷ “Locke nasceu em 1632 no seio de uma família burguesa da cidade de Bristol. Seu pai, um comerciante puritano, combateu na guerra civil nas fileiras do exército do Parlamento. Em 1652 Locke foi estudar em Oxford, formando-se em medicina e tornando-se posteriormente professor daquela universidade. Em 1666 foi requisitado como médico e conselheiro de lorde Shaftesbury, destacado político liberal, líder dos Whigs e opositor do rei Carlos II no Parlamento. Shaftesbury foi mentor político de Locke, exercendo grande influência em sua formação liberal. Em 1681, acusado de conspirar contra Carlos II, Shaftesbury foi obrigado a exilar-se na Holanda, onde faleceu dois anos depois. O envolvimento na conspiração de seu patrono obrigou Locke também

*tratado*⁴⁸, Locke afirma que a tradição e a força não podem sustentar o poder legítimo, somente o consentimento expresso dos governados e capaz de fazê-lo. Afirma ainda que a propriedade privada já existia quando os homens viviam em seu estado de natureza, portanto é um direito natural que não poderia ser violado pelo Estado.

O contrato social proposto por Locke tem por objetivo impedir e solucionar problemas (violação da vida, liberdade e bens) que surgem enquanto os homens vivem no estado de natureza, sua pactuação transforma o estado de natureza dos homens em sociedade política⁴⁹. Esse é um pacto de consentimento que serve para proteger os direitos naturais e que permite a escolha de representantes, prevalecendo sempre a vontade da maioria.

O objetivo era delimitar as funções do Estado, que deveria defender a sociedade contra os inimigos externos, proteger os indivíduos e realizar obras públicas que não pudessem ser realizadas pelo setor privado. Se o problema da era absolutista foi a grande concentração de poder na mão do monarca, para evitar que essa situação se repetisse Montesquieu⁵⁰ no livro “O Espírito das Leis” dissertou sobre as três funções exercidas pelo Estado e a repartição das três esferas de poder que são o de criar as leis, o de executar as leis e o de julgar perante as leis.

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade; porque se pode temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado crie leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o poder de julgar não for separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse unido ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria legislador. Se estivesse unido ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares⁵¹.

A Revolução Francesa, o pensamento iluminista e a teoria liberal deixaram suas marcas no decorrer da história de forma que o Estado Democrático de Direito brasileiro

a refugiar-se na Holanda em 1683, de onde só retornou após a queda de Jaime II.” (MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Jonh Locke e o individualismo liberal*. In: *Os clássicos da política*. Org. Francisco C. Weffort. Vol. 1, 14ª edição, Ártica. São Paulo, 2006. Pág. 83)

⁴⁸ LOCKE, Jonh. *Segundo Tratado sobre governo civil e outros escritos*. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 1ª edição. Editora Vozes. São Paulo, 2019.

⁴⁹ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Jonh Locke e o individualismo liberal*. In: *Os clássicos da política*. Org. Francisco C. Weffort. Vol. 1, 14ª edição, Ártica. São Paulo, 2006.

⁵⁰ “Na essência, a tese de Montesquieu é semelhante à de John Locke, já que ambos defendiam a liberdade e o fim do absolutismo despótico. Entretanto, este, em seus escritos, ressaltou a importância do homem, de sua liberdade e de seus direitos naturais, enquanto Montesquieu pensou nas formas de garantia de tais direitos inatos, destacando a separação dos poderes como a base do liberalismo e a sua importância como fator limitador do poder.” (SALES, 2013, pág. 22)

⁵¹ MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O espírito das leis*. Disponível em: <https://www.institutoelo.org.br/site/files/publications/2f8a2162fcc7db9623b59c0b748386a.pdf>. Acessado em: 20 de abril de 2021. Pág. 75

aprecia em suas normas os direitos subjetivos, a propriedade, o direito a resistência, o princípio da maioria para escolha dos governantes e a tripartição de poderes; portanto é possível constatar que não houve a superação por completo do modelo liberal de Estado.

Nesse sentido, o liberalismo, como já analisado neste artigo, trouxe importantes avanços no âmbito das liberdades. Contudo, foi cenário de uma assombrosa acumulação de capital, diante da exclusiva dominação da economia pelos agentes econômicos privados – devido à opção do Estado liberal em restringir-se à esfera política e dissociar-se da esfera econômica. O Estado liberal, portanto, garantiu uma liberdade de ação quase ilimitada para as forças econômicas” produzindo identidade entre os economicamente poderosos e os politicamente influentes⁵².

Superada a era absolutista, a burguesia assumiu o papel de classe dominante e difundiu o modo de produção capitalista, que foi intensificado após a segunda metade do séc. XVIII na Europa. A Revolução Industrial⁵³ proporcionou à humanidade um largo desenvolvimento tecnológico com a implementação da produção industrial e o crescimento das cidades. Com isso findou-se a era das manufaturas e os artesãos deixaram de competir com as indústrias no mercado, desta forma foram obrigados a venderem sua força de trabalho para as indústrias sob condições precárias e baixos salários⁵⁴.

O processo de urbanização e industrialização intensificou as relações econômicas e sociais, modificou a estrutura de trabalho e fez surgir uma nova classe, o proletariado. Nessa conjuntura, o poder estatal concentrava-se no âmbito político e representava os interesses da burguesia, cuja primazia eram os direitos individuais e a propriedade privada. O paradigma do Estado liberal se respaldava na autorregulação do mercado, para Adam Smith⁵⁵ o Estado não deveria intervir na economia, pois a “mão invisível do mercado” trataria de regular as relações econômicas e sociais.

⁵² CENCI, Ana Righi. BEDIN, Gabriel de Lima. FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des)regulação econômica. Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia de Direito Constitucional. Curitiba, 2011. Pág. 85 Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista5/liberalismoAnaGabrielRicardo.pdf>. Acessado em: 19 de abril de 2021.

⁵³ “A Revolução Industrial ocorreu no século XVIII na Inglaterra, pois com o crescimento do comércio e da demanda de mercadorias, os feudos não conseguiam mais produzir o equivalente a esse desenvolvimento. Apenas a mão de obra com matéria prima familiar e artesanal não conseguia mais produzir o necessário para acompanhar a expansão comercial impulsionada pelo transporte marítimo... Essa mudança do campo para a cidade gerou vários fatos sociais como: divisão social do trabalho, aglomeração de pessoas nas cidades, desempregos, epidemias, êxodo rural, violência, exclusão social. Nesse contexto, outro fato social que ganha forma é a divisão e a luta de classes, onde a burguesia passou a explorar o proletariado em grandes jornadas de trabalho, pagando-lhes baixos salários em meio às péssimas condições de trabalho.” (SANTOS, Tatiane Brito dos. O surgimento da sociologia: revolução industrial e revolução francesa. Revista Eletrônica LENPES-PIBID de Ciências Sociais UEL. Edição nº. 8, Vol. 1, jan./dez. Londrina, 2018. Pág. 07)

⁵⁴ “A mecanização aumentou muito a produtividade (isto é, reduziu o custo por unidade produzida) da mão-de-obra, que de qualquer forma recebia salários abomináveis já que era formada em grande parte por mulheres e crianças *. Dos 12 mil trabalhadores nas indústrias algodoeiras de Glasgow em 1833, somente 2 mil ganhavam uma média de mais de 11 shillings por semana”. (HOBSBAWM, Eric J. A Era das Revoluções 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014. Pág. 59).

⁵⁵ SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. Madras. São Paulo, 2009

No início do século XIX, o proletariado percebeu que os direitos de liberdade e igualdade conquistados pela burguesia não faziam parte da sua realidade. Em consequência eclodiram na Europa os movimentos operários que buscavam melhores condições de trabalho, sendo o primeiro deles o movimento Ludista que teve início na Inglaterra em 1810⁵⁶. Em paralelo, emergia o socialismo científico, consolidado em 1848 pela obra “O Manifesto Comunista” de autoria de Marx e Engels que denunciaram problemas estruturais do modo de produção capitalista e defendiam a revolução do proletariado.

A burguesia suprime cada vez mais a dispersão dos meios de produção, da propriedade e da população. Ela aglomerou as populações, centralizou os meios de produção e concentrou a propriedade em poucas mãos. Resultou daí a centralização do poder político. Províncias independentes, ligadas até então por frágeis laços, mas com interesses, leis, governos e aduanas diversos, foram reunidas em uma só nação, com apenas um governo, uma legislação, um único interesse nacional de classe e uma só fronteira aduaneira⁵⁷.

Em um contexto mundial houve significativas tentativas de implementação do modelo socialista, como foi o caso da URSS. A Revolução Russa (1917) teve por objetivo derrubar o Império Russo fazendo eclodir uma guerra civil entre os Bolcheviques e Mencheviques, sendo que os primeiros, liderados por Lenin, venceram a guerra e formaram a União Soviética que foi considerada uma potência mundial até 1991⁵⁸.

No Brasil do século XIX e XX a economia possuía bases na produção agrícola, latifundiária, escravocrata e sob uma perspectiva colonial de importação de produtos industrializados e exportação de matérias primas. Desta forma podemos afirmar que o sistema capitalista brasileiro se deu de forma oligárquica e dependente⁵⁹, pois diferente do cenário Europeu, os países da América Latina não foram palco da revolução burguesa e o processo de industrialização ocorreu de forma lenta e tardia.

A condição de colônia culminou em um processo de modernização tardia⁶⁰; somente em 1822 foi alcançada a Independência do Brasil e assim o poder passa a ser organizado de

⁵⁶SALES, Tainah Simões. O papel do Estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa bolsa família. UFC, Fortaleza, 2013.

⁵⁷ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. 1ª ed. Expressão Popular. Tradução: Victor Hugo Klagsbrunn São Paulo, 2008. Pág. 18

⁵⁸ ANDRADE, Everardo de Oliveira. A Revolução de Outubro de 1917 e a planificação econômica socialista. Verinotio, v. 23, p. 22-38, Belo Horizonte, 2017.

⁵⁹ MAZZEO, C. A. Estado e Burguesia no Brasil origens da autocracia burguesa. São Paulo: Cortez, 1997.

⁶⁰ “A concepção do sistema centro-periferia é o que dá, segundo Octavio Rodríguez, a unidade do pensamento da CEPAL. O centro e a periferia se constituem, historicamente, como resultado da propagação do progresso técnico na economia mundial. A economia periférica é especializada e heterogênea. Especializada porque a maior parte dos recursos produtivos é destinada à ampliação do setor exportador. As novas tecnologias são incorporadas apenas nos setores exportadores de produtos primários e atividades diretamente relacionadas, que coexistem com os setores atrasados dentro do mesmo país. Por isto a periferia é heterogênea, pois nela coexistem setores atrasados com setores de elevada produtividade (setores exportadores). Já a economia dos centros é

forma interna, mas o pensamento liberal pertencia às elites que se apropriaram dos ideais burgueses, de forma que a cultura escravocrata presente no século XIX não possibilitou uma movimentação por parte dos operários urbanos, que só passaram a se articular na luta por direitos na segunda década do século XX.

O século XX foi marcado por eventos que provocaram questionamentos sobre a eficácia do Estado liberal. A I Guerra Mundial eclodiu em 1914 e estava centrada na Europa, envolvendo as principais potências como o Reino Unido, França, Rússia e Alemanha. Com o fim da guerra foi proposto um acordo de paz entre as vinte e sete nações, dentre elas o Brasil. O Tratado de Versalhes⁶¹ responsabilizou a Alemanha pelos danos gerados durante a guerra e a proposta de paz que envolveu o tratado foi questionada, visto que as cláusulas que condenaram o país ao pagamento de indenizações possuíam indícios de interesse para frear o desenvolvimento da nação que já era uma potência mundial. Andrade⁶² compreende que o tratado foi a expressão de uma nova fase do capitalismo em que houve o acirramento das disputas entre as nações pelo mercado mundial cuja decorrência foi a II Guerra Mundial.

No mesmo ano foi constituída a República de Weimar, os militantes comunistas liderados por Rosa Luxemburgo e Karl Liedknecht pretendiam derrubar a república e instaurar um regime socialista. Como contraponto à Revolução de 1919, o partido social-democrata conseguiu estabelecer um acordo entre a direita conservadora e a esquerda radical estabelecendo a Assembleia Constituinte que consolidou a Constituição de Weimar. Esse acordo sufocou o movimento revolucionário e estabeleceu alterações gradativas no âmbito Estatal que deixou de intervir apenas nos aspectos políticos e passou a atuar na esfera econômica. A Constituição de Weimar representou a consolidação da transição pela qual passou o Estado:

Referida Constituição, portanto, integrou a economia na esfera política, lançando, deste modo, as bases da passagem do estado de direito liberal ao estado social. Dessa forma, as constituições elaboradas após o final da Primeira Guerra Mundial,

diversificada e homogênea.” (BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. Revista Lua Nova nº 61. São Paulo, 2004. Pág. 155. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?lang=pt>. Acessado em: 20 de abril de 2021.)

⁶¹ O tratado de Versalhes foi assinado em 28 de junho de 1919 em Paris. “O tratado devolveu a paz ao continente e determinou que a Alemanha arcaasse com todos os prejuízos causados pela guerra, principalmente as perdas financeiras. Os alemães o chamaram de “Ditado de Versalhes”, já que não houve nenhuma possibilidade de o país negociar as condições para a paz definitiva, gerando um sentimento de derrota e de humilhação em toda a população alemã, além de intensa crise econômica e social. Apenas em outubro de 2010 a Alemanha quitou a dívida imposta pelo Tratado de Versalhes”. (COSTA, Cláudio. Tratado de Versalhes marcou nova fase do capitalismo, diz professor. Jornal da USP. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/tratado-de-versalhes-marcou-nova-fase-do-capitalismo-diz-professor/>. Acessado em: 13 de julho de 2021)

⁶²COSTA, Cláudio. Tratado de Versalhes marcou nova fase do capitalismo, diz professor. Jornal da USP. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/tratado-de-versalhes-marcou-nova-fase-do-capitalismo-diz-professor/>.

dentre as quais se destaca a Constituição de Weimar de 1919, inauguraram o constitucionalismo social, institucionalizando, assim, os direitos econômicos e sociais. As constituições das duas primeiras décadas do século XX têm algumas características comuns: a declaração, ao lado dos tradicionais direitos individuais, dos direitos sociais ou direitos de prestação, ligados ao princípio da igualdade material e cuja concretização depende de prestações diretas ou indiretas do Estado⁶³.

O Estado liberal estava em crise, sua incapacidade para solucionar os problemas econômicos e sociais após a I Guerra impulsionaram movimentos revolucionários como a Revolução Russa de 1917 que acabou por implementar o modelo socialista de Estado; em contrapartida os partidos vinculados à socialdemocracia buscavam propostas políticas que conciliassem a economia com a demandas sociais. Foi neste contexto que começaram a surgir propostas de que a política, por meio do Estado, deveria intervir na economia a fim de garantir o bem-estar de todos, tendo como instrumento legitimador as Constituições⁶⁴.

A Constituição de Weimar (1919)⁶⁵ foi um marco para a estreia dos direitos sociais na modernidade; os acontecimentos do século XX chamaram a atenção da sociedade para importância do papel prestacional do Estado na garantia da dignidade humana, sendo assim, a partir da segunda década do século XX as constituições contemplaram os direitos individuais e os direitos sociais como parte da dimensão histórica e sua pretensão de transformação da sociedade, desta forma:

As funções da Constituição podem ser sintetizadas, para Hans Peter Schneider, em três dimensões: a dimensão democrática (formação da unidade política), a dimensão liberal (coordenação e limitação do poder estatal) e a dimensão social (configuração social das condições de vida).⁶⁶

⁶³ BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2004. Pág. 85. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4655273/mod_resource/content/1/Bercovici_Estado_Desenvolvimentista_BoletimXLVII_Artigo4.pdf. Acessado em 14 de julho de 2021.

⁶⁴ “A tentativa, nem sempre bem sucedida, de conciliar o constitucionalismo com a democracia vai, na Europa, ter início com a Constituição alemã de 1919, a célebre Constituição de Weimar.6 Será sob a vigência desta Constituição que ocorrerá o famoso e, até hoje, fundamental, debate sobre os métodos do direito público.” (BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2004. Pág. 06. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4655273/mod_resource/content/1/Bercovici_Estado_Desenvolvimentista_BoletimXLVII_Artigo4.pdf. Acessado em 14 de julho de 2021)

⁶⁵ “A Constituição Alemã de 1919 era composta por 165 artigos (excetuando-se as disposições transitórias), divididos em dois livros: Livro I, relativo à “Estrutura e Fins da República”, e Livro II, pertinente aos “Direitos e Deveres Fundamentais do Cidadão Alemão.” (PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. A preponderância da Constituição Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. Pág.115. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>. Acessado em: 15 de maio de 2021)

⁶⁶ BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2004. Pág. 10. Disponível em: https://edisdisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4655273/mod_resource/content/1/Bercovici_Estado_Desenvolvimentista_BoletimXLVII_Artigo4.pdf. Acessado em 14 de julho de 2021.

Essa transição social, política e econômica trouxe para agenda pública novas discussões para implementação dos direitos sociais, e nos países desenvolvidos esse momento ficou conhecido com *Welfare State*, mas nos países subdesenvolvidos a tentativa de implementação desse modelo foi tardia e com características peculiares⁶⁷. A estrutura estatal desenvolvimentista proposta pela teoria keynesiana foi bem aplicada nos países com economias desenvolvidas, mas a reaplicação desse modelo em países subdesenvolvidos se tornou ineficaz, uma vez que a intervenção estatal necessita ultrapassar o objetivo do pleno emprego, sendo condição essencial a superação do subdesenvolvimento.

É, justamente, a condição do Estado desenvolvimentista como Estado periférico, na realidade, que exige que ele seja algo mais do que o Estado Social tradicional. A estrutura do Estado Social europeu e as intervenções keynesianas na economia são insuficientes para a atuação do Estado na América Latina, pois o Estado na América Latina deve ser muito mais amplo e profundo do que nos países centrais.⁶⁸ A proposta dos governos socialdemocratas, como foi no caso da Alemanha, se fundamentavam a partir da flexibilização do socialismo revolucionário. Eduard Bernstein propôs o que chamou de socialismo evolucionário⁶⁹. A ideia era transformar a realidade dos trabalhadores pelo próprio sistema e instituições representativas, desta forma as desigualdades seriam reduzidas ao ponto de que com o passar do tempo o socialismo floresceria dentro das regras existentes. Esse pensamento fundamentou a estrutura do Estado Social que exige do poder público ações intervencionistas, sendo que essa transição tem por objetivo amenizar os efeitos negativos impostos pelas crises econômicas e políticas.

Bernstein defende que se tratava apenas de uma readequação de parâmetros diante da nova realidade social que se configurava com a ampliação do voto; porém, outros marxistas viram nisso excessos de permissividade. Sua preocupação era com a utilidade das políticas sociais ante a perversidade natural do capitalismo⁷⁰.

⁶⁷ “Com Keynes, as mudanças na economia vão ser compreendidas a partir da sua severa crítica, de 1926, aos pressupostos teóricos e metodológicos dos neoclássicos³ e da sua defesa da expansão da atuação do Estado na economia como meio de evitar o colapso das economias capitalistas.” (BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2004. Pág. 150. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4655273/mod_resource/content/1/Bercovici_Estado_Desenvolvimentista_BoletimXLVII_Artigo4.pdf. Acessado em 14 de julho de 2021)

⁶⁸ BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2004. Pág. 164. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4655273/mod_resource/content/1/Bercovici_Estado_Desenvolvimentista_BoletimXLVII_Artigo4.pdf. Acessado em 14 de julho de 2021.

⁶⁹ BERNSTEIN, Eduard. Socialismo Evolucionário. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

⁷⁰ THOMÉ, Débora. O Bolsa Família e a social-democracia. FGV de bolso. Rio de Janeiro, 2015. Pág. 26.

Assumindo uma postura garantista e protecionista, o Estado se implicou em dar soluções para as consequências geradas pelas crises cíclicas da economia que impactavam negativamente na vida da classe trabalhadora. Essas respostas foram consolidadas no que chamamos de Estado de Bem-Estar Social, mas existem diversas correntes que justificam o surgimento desse modelo de proteção estatal, e a distinção delas é relevante para o desenvolvimento do trabalho⁷¹.

O formato social-democrata, cujas bases são o Keynesianismo⁷² europeu que estabeleceu um sistema de seguridade social representado por uma série de ações, programas e políticas que visam assegurar a saúde, a assistência e previdência. A proposta do modelo Keynesiano tinha por objetivo superar a crise mundial de 1929, através de saídas democráticas e para isso defendeu a intervenção estatal com vistas a impulsionar a economia. A ideia de equilíbrio econômico defendida pelos liberais do séc. XX caiu por terra com o cenário de desemprego e depressão da economia, que não pôde ser controlada pela “mão invisível do mercado”, sendo assim, Keynes em sua obra *Teoria Geral de Emprego, do Juro e da Moeda*⁷³ defende o Estado como agente externo que age em nome do bem comum.

Os ideais Keynesianos se constituíram como base teórica para o fenômeno do “Welfare State” na Inglaterra que é um dos principais modelos de seguridade social da história, cujos princípios norteadores são a responsabilidade do Estado na manutenção das condições de vida dos cidadãos, a universalidade dos serviços sociais e a implementação de uma rede de seguridade social.

Pimenta Faria (1998) defende que o termo Welfare State tem um tempo e um espaço muito claros, estando situado no modelo de Estado e de política pública do Pós-Segunda Guerra Mundial. Assim, não deveria ser utilizado como sinônimo de política social. Trata-se de uma “reconstrução econômica, moral e política das nações”, pois agrega também temas tais como empregos, salários, controle macroeconômico e a “influência dos mecanismos de bem-estar na estrutura geral da sociedade”. Seu argumento é de que representa uma fusão entre políticas de promoção de bem-estar e de oferta de trabalho⁷⁴.

⁷¹ ARRETCHE, Marta T. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: BIB, n. 39, 1º. Semestre, pp.3-40. Rio de Janeiro, 1995.

⁷² “Keynes era uma figura pública dividida entre o apego e a crítica à herança conservadora vitoriana, chegando a certa irreverência na juventude quando se aproximou do *Bloomsbury Group* um grupo de intelectuais, poetas e militantes que defendiam ideais libertários, dentre eles a conhecida escritora Virgínia Woolf. Daí talvez tenha recolhido a força para a defesa contundente de seus pontos de vista pouco ortodoxos acerca das inquietações e curiosidades intelectuais provocadas pela Grande Depressão. Mas, após os arroubos de juventude, Keynes tornou-se um homem público e de negócios – chegando a ser negociador do Tratado de Versalhes pelo governo inglês e Presidente do Banco Central, afastando-se de perspectivas mais radicais”. (BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social fundamento e história. 9ª edição, Cortez editora. São Paulo, 2011. Pág. 84)

⁷³ KEYNES, John Maynard. *Teoria Geral do Emprego do juro e da moeda*. Saraiva, 1ª edição. São Paulo, 2019.

⁷⁴ THOMÉ, Débora. *O Bolsa Família e a social-democracia*. FGV de bolso. Rio de Janeiro, 2015. Pág. 33.

O Welfare State inglês foi pioneiro na construção de um sistema de seguridade social, mas em outras partes do mundo havia iniciativas neste sentido, no entanto, não podemos falar em uniformidade quando tratamos de Estado de Bem-Estar Social. Ao analisarmos este fenômeno sob as dimensões políticas e institucionais, compreendemos que o Estado intervencionista (Social) é um prolongamento do Estado Liberal.

O reconhecimento e ampliação dos direitos sociais após a I Guerra Mundial reestruturaram a dinâmica de diversos Estados Nacionais, mas as tensões globais geradas entre as nações após a assinatura do Tratado de Versalhes associaram-se à crise de 1929 que teve seu estopim com a quebra da Bolsa de Nova York. A República de Weimar fundada pela social-democracia entrou em colapso. A ascensão do partido nazista se deu sob o discurso armamentista, desenvolvimentista e o temor de uma revolução socialista levou Hitler a ocupar o cargo chanceler da Alemanha e colocou fim na democracia vigente.

O modelo de Estado de Bem-Estar Social parecia ser o caminho para o fim das crises econômicas e conflitos sociais entre as classes antagônicas, mas as recentes Políticas Sociais foram atravessadas pela II Guerra Mundial, que durou até 1945. O impacto social, histórico e econômico da II Guerra proporcionou novas pautas para atuação dos Estados Nacionais em relação a garantia de direitos⁷⁵.

A terminologia Estado Social foi utilizada pela primeira vez na Alemanha em 1949 e representou as mudanças pelas quais passou a estrutura estatal. Diferentemente do Estado Socialista, o Estado Social pressupõe a manutenção da economia capitalista, mas busca a justiça social e a superação das desigualdades políticas e sociais garantindo direitos básicos à classe trabalhadora⁷⁶. Nas bases do Estado Social os pensamentos de Rousseau e Marx consolidam a base filosófica do novo modelo Estatal, o primeiro pelo conceito de democracia e o segundo pelas críticas feitas ao sistema capitalista.

Alguns autores, ligados ao pensamento marxiano, associam a construção do Welfare State às exigências próprias da dinâmica capitalista e suas crises cíclicas. Em razão desta argumentação, Francisco de Oliveira (1988) interpreta o Welfare State como um padrão de financiamento público da economia capitalista, em consequência das políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana. O fundo público financeira, a partir de regras pactuadas em uma esfera pública, tanto a produção

⁷⁵ “Não é novo o reconhecimento de que o Estado de Bem-Estar se manifestou de distintas formas nos países desenvolvidos, mas foi reconhecido o trabalho de Esping-Andersen, no início dos anos noventa, o que deu partida à nova geração de estudos comparados internacionais sobre o Welfare State, apoiados direta ou indiretamente na sua tipologia dos três *regimes de bem-estar*. (DRAIBE, Sônia Maria. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. 30º Encontro Anual da ANPOCS, GT19 Políticas Públicas Sessão 1 - Reformas Institucionais e Políticas Sociais. Caxambu, 24-28 de outubro de 2006. Pág. 08)

⁷⁶ BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. In: Boletim de Ciências Econômicas, Vol. XLVII. Coimbra, 2004

como a reprodução da força de trabalho. Os seguidores dessa linha de interpretação alegam que se tornou necessária a emergência de um novo padrão de regulação social no capitalismo monopolista, como consequência de sua própria dinâmica⁷⁷.

O fundamento do Estado Social está na democracia, pois através dela é possível solucionar discrepâncias sociais produzidas pelo modo de produção capitalista. Desta forma a superação das desigualdades não se faz pelo caminho da ditadura do proletariado cujo fim é a extinção do Estado. A proposta do Estado Social é o respeito às formas democráticas da luta de classes, sendo o ideal socialista o caminho de transição da democracia política para democracia econômica. Neste sentido afirma Bercovici em sua tese de doutorado que o Estado deve estar em posição de superioridade em relação a economia⁷⁸.

1.3 Políticas sociais no Brasil, a dicotomia entre desenvolvimento e garantia de direitos

É a partir da Constituição de 1988 que o termo Seguridade Social foi utilizado como referência ao conjunto de iniciativas do Estado para garantia de direitos sociais, sendo eles Previdência, Saúde e Assistência Social, mas foi na década de 20 que surgiram as primeiras iniciativas Estatais para a construção de um sistema previdenciário no país⁷⁹. As mudanças econômicas que levavam o país a deixar essencialmente a produção agrária para investir na produção industrial urbana trouxeram para o Estado novas demandas que deveriam compor a agenda pública para o alcance do desenvolvimento⁸⁰, as influências dos modelos Europeus de Estado de Bem-Estar Social deram ao governo Vargas uma perspectiva populista e assistencialista, de cunho moral e executada em grande medida pela filantropia⁸¹.

Getúlio Vargas chegou à presidência após a Revolução de 1930 que culminou em um golpe militar, que teve como objetivo evitar a batalha que ocorreria em Itararé. A crise da

⁷⁷ NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar social origem e desenvolvimento. *Katálysis*, nº5. Santa, Catarina 2001. Pág. 91. Disponível em: <file:///C:/Users/Roberta/Downloads/5738-Texto%20do%20Artigo-17917-1-10-20080812.pdf>. Acessado em: 17 de julho de 2021.

⁷⁸ BERCOVICI, Gilberto. Entre o Estado total e o Estado Social atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. *Diário Oficial do Estado*. São Paulo, 2003.

⁷⁹ A Lei Eloy Chaves publicada em 1923 criou a Caixa de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários. “Assim, no que toca especificamente à questão social, parece pouco provável que um governo sacudido por rebeliões regionais, em que imperou o estado de sítio continuamente, tenha traçado um plano específico para a criação da previdência social brasileira. Fato é, porém, que a Lei Eloy Chaves, que criou a caixa de aposentadorias e pensões para os ferroviários, foi promulgada em 1923, em meio a esse ambiente conturbado.” (SEGURA, Fabiano Fernandes. *A Questão Previdenciária na Primeira República. A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves*. Araraquara, 2017. Pág. 31)

⁸⁰ SILVA, Maria Ozanira da Silva e. o PADRÃO DE PROTEÇÃO Social e a reforma das políticas sociais no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 4, nº 1.2. Manaus, 2000.

⁸¹ FREITAS, Maria Raquel Lino de. Desenvolvimento e Políticas Sociais no Brasil Considerações sobre as Tendências de Universalização e de Focalização. In.: 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. 2005.

política do café com leite que intercalava líderes de São Paulo e Minas Gerais na presidência entrou em crise após São Paulo não ceder lugar ao representante Mineiro. A Aliança Liberal liderada por Getúlio Vargas concorreu à presidência, mas perdeu as eleições de 1929, os membros mais radicais aderiram à insurreição armada que foi tomando o poder em diversos estados. Para conter o avanço e conflitos armados o exército executou um golpe militar, que se articulou a Getúlio Vargas que logo foi nomeado presidente.

O desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social, no Brasil, segundo DRAIBE (1990), se dá a partir de duas fases importantes, ambas sob a égide de governos autoritários. A primeira cobre o período 1930-1943, sendo marcada por uma densa produção legislativa no campo previdenciário, trabalhista e sindical, com ênfase na política do trabalho acrescida de algumas medidas de políticas de saúde e de educação. A segunda é situada de 1966 a 1971 no contexto da aceleração dos processos de industrialização e urbanização, dando-se a consolidação do sistema com radical transformação no quadro institucional e financeiro do perfil da política social⁸².

O governo de Getúlio Vargas, juntamente com a Constituição de 1934 foram responsáveis pelo processo de modernização conservadora⁸³. A necessidade de regulamentação estava posta, como resposta, o governo constituiu uma agenda para cobertura de risco ao trabalho. A implementação da Carteira de trabalho, do Ministério do Trabalho, ações voltadas para criação dos institutos de aposentadorias e pensões promoveram certa melhoria na vida dos trabalhadores formais. Foi o início de uma política trabalhista de proteção social dual: por um lado protegia os trabalhadores formais de determinadas categorias profissionais; por outro deixava à margem os demais trabalhadores informais e rurais.

O processo de urbanização proporcionou demandas relacionadas à saúde e ao saneamento básico da população, bem como as indústrias necessitavam de mão de obra capacitada, neste sentido foi instituído o Ministério da Educação e Saúde Pública; já para Assistência Social não foi constituído um Ministério que direcionaria a Política Pública. Draibe e Aureliano⁸⁴ afirmam que é difícil estabelecer quando foi constituída a assistência social enquanto política pública no Brasil, devido ao seu caráter fragmentado, desorganizado e indefinido. Data de 1942 a primeira iniciativa de assistência aos desamparados, ou seja,

⁸² SILVA, Maria Ozanira da Silva. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. Revista de Políticas Públicas, Vol., nº 1.2. EDUFMA, Manaus, 2000. Pág. 05

⁸³ “Dentro dessa agenda. Dede a fase do Estado de compromisso, além da perspectiva de dar um salto adiante do ponto de vista econômico, impulsionando as demais oligarquias agrárias e a indústria, estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social. (BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social fundamento e história. 9ª edição, Cortez editora. São Paulo, 2011. Pág. 106)

⁸⁴ DRAIBE, S.M.; AURELIANO, L. A especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: MPAS/CEPAL. A Política Social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Vol. 03. Brasília, 1989.

aquelas pessoas que não estavam inseridas no mercado formal de trabalho e, portanto, não faziam jus aos recentes direitos trabalhistas, a Lei Brasileira de Assistência – LBA⁸⁵ marcou o período assistencialista.

Diferente do contexto europeu, a proteção social no Brasil veio de cima para baixo, isso porque a falta de organização popular para reivindicar direitos e a fragmentação da classe trabalhadora em categorias profissionais fez com que o Estado respondesse a estímulos pontuais e esse fator acabou por moldar a própria Política Social que esteve relacionada ao lugar que se ocupa no processo produtivo.⁸⁶

Aqueles que não possuíam lugar, sendo eles os desempregados, os trabalhadores informais e os rurais, não estavam amparados pelo sistema de seguros promovidos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). A Assistência Social não estava à frente das lutas populares e nem se apresentava como um interesse para o desenvolvimento econômico do país; desta forma a população desassistida contava com ações pontuais do Estado. O objetivo dessas ações era remediar situações específicas como o atendimento aos familiares dos soldados envolvidos na 2ª Guerra Mundial, promover assistência à maternidade, infância e aos desempregados. O Estado não criou uma estrutura institucional para o desenvolvimento dessas ações como aconteceu em outras áreas com a implementação dos Ministérios, neste sentido as medidas eram pontuais, fragmentadas, descontinuadas e estavam em desacordo com as reais necessidades da população. Esse conjunto de ações reafirmavam a exclusão social, não garantia o mínimo social para sobrevivência e reproduzia a cultura subalterna para manutenção do clientelismo como um instrumento de barganha política da época.

Essa instituição foi criada para atender às famílias dos pracinhas envolvidos na 2ª Guerra e era coordenada pela primeira dama, Sra. Darci Vargas, o que denota aquelas características de tutela, favor e clientelismo na relação entre Estado e sociedade no Brasil, atravessando a constituição da política social. Posteriormente, a LBA vai se configurando como instituição articuladora da assistência social no Brasil, como uma forte rede de instituições privadas conveniadas, mas sem perder essa marca assistencialista, fortemente seletiva e de primeiro damismo, o que só começa a se alterar muito tempo depois, com a Constituição de 1988⁸⁷.

Após a queda de Getúlio Vargas em 1945, o país já havia se tornado mais urbano e industrial; no ano seguinte foi promulgada a Constituição de 1946 e a constituinte foi marcada por uma disputa de projetos e intensificação da luta dos trabalhadores. O governo Dutra

⁸⁵ BRASIL. Decreto Lei nº 4.830/1942 Estabelece a contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/1937-1946/De14830.htm

⁸⁶ THOMÉ, Débora. O Bolsa Família e a social-democracia. Editora FGV. São Paulo, 2013.

⁸⁷ BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social fundamento e história. 9ª edição, Cortez editora. São Paulo, 2011. Pág. 108.

possuía características intervencionistas de cunho opressor aos sindicatos, que estavam limitados às discussões sobre direitos trabalhistas de grupos específicos. A influência da CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e o Caribe que tinha como proposta acelerar o desenvolvimento da economia industrial⁸⁸, influenciou a Constituição de 1946, que apresentou direcionamento para a efetivação do Estado Social, mas na prática as ações Estatais se aproximavam mais de uma perspectiva liberal, objetivando o desenvolvimento através do investimento na industrialização, acreditando que desta forma o subdesenvolvimento seria superado.

O modelo de proteção social brasileiro na primeira metade do século XX se aproximava de um perfil bismarkiano⁸⁹, que impõe um limite para universalização dos direitos sociais. A lógica do sistema implementado era semelhante à dos seguros privados, desta maneira eram necessárias contribuições prévias por parte dos trabalhadores formais, e em caso de risco social o Estado se responsabilizaria por manter a renda dos assegurados. Esse é um padrão que se estendeu ao longo da história sendo predominante no sistema previdenciário atual, e até a Constituição de 1988 era o modelo aplicado para se ter acesso à saúde.

Em 1964, a ditadura militar, proporcionou uma reestruturação estatal onde foi implementado um regime burocrático e autoritário que influenciou a organização da proteção social, neste sentido houve aumento na cobertura das políticas sociais, criação de fundos de contribuição social, privatização dos serviços sociais e a retirada da autonomia e poder dos sindicatos⁹⁰.

Mais avanços no campo das políticas trabalhistas e sociais voltaram a ocorrer durante a ditadura militar. A criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) data de 1966. A previsão do seguro desemprego é incluída na reforma constitucional de 1967. O Ministério da Previdência e Assistência Social é instituído em 1974⁹¹.

⁸⁸ “Esse conjunto de proposições teóricas e de políticas econômicas deu substância ao que passou a ser chamado de desenvolvimentismo cepalino, referindo-se o termo às teses dos autores da CEPAL que propunham que a industrialização apoiada pela ação do Estado seria a forma básica de superação do subdesenvolvimento latino-americano.” (COLISTETE, Renato Paim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. Revista estudos avançados 15 (41). São Paulo 2001. Pág. 21)

⁸⁹ “O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada.” (BOSCHETTI, Ivanete Boschetti. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS, ABEPSS. Brasília, 2009. Pág. 02)

⁹⁰ SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa bolsa-família: política pública de ruptura ou continuidade? UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

⁹¹ THOMÉ, Débora. O Bolsa Família e a social-democracia. FGV de bolso. Rio de Janeiro, 2015. Pág. 78

Com o autoritarismo, os movimentos sociais acabaram perdendo força, a supressão do direito à liberdade de expressão foi crucial para que os problemas sociais deixassem de ser denunciados. O governo militar avançava na efetivação de Políticas Sociais, mas a cidadania estava dissociada de uma conotação pública e universal. Neste momento os direitos sociais possuíam cunho compensatório, eram ineficazes na superação da desigualdade social, mas davam a sensação de ampliação da cidadania. Avanços na Política Pública de Saúde, Educação e Assistência Social trouxeram para o Brasil características do modelo Beveridgeano⁹². Neste contexto o sistema de seguridade social foi considerado misto, mas incompleto, pois conforme afirma Pierson⁹³ a seguridade social brasileira está principalmente fundamentada na provisão de pensões, com recursos escassos.

Hoje, é difícil encontrar um “modelo puro”. As políticas existentes e que constituem os sistemas de seguridade social em diversos países apresentam as características dos dois modelos, com maior ou menor intensidade. No Brasil, os princípios do modelo Bismarckiano predominam na previdência social, e os do modelo Beveridgeano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social⁹⁴.

A crise econômica mundial experienciada a partir de 1974, proporcionou a alta do petróleo e a dívida externa, essa situação impactou diretamente nos investimentos do Estado na economia e trouxe questionamentos sobre a possibilidade de os desenvolvimento econômico e industrial serem capazes de garantir o pleno emprego e a lógica dos seguros sociais no país. O padrão de Políticas Sociais implementado era burocrático, privatista, centralizado e excludente. A população que antes via com bons olhos o desenvolvimento econômico, passou a questionar a estrutura das Políticas Sociais vigentes; os movimentos sociais ingressaram na luta por direitos sociais, como foi o caso do movimento sanitário e experiências municipais lideradas pela oposição que trouxeram práticas inovadoras na gestão social⁹⁵.

⁹² “No sistema Beveridgeano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade.” (BOSCHETTI, Ivanete Boschetti. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS, ABEPSS. Brasília, 2009., Pág. 02)

⁹³ PIERSON, Christopher. Late industrializers and the development of the Welfare State. Geneva, United Nations Research Institute for Social Development, 2004.

⁹⁴ BOSCHETTI, Ivanete Boschetti. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS, ABEPSS. Brasília, 2009. Pág. 03.

⁹⁵ “A luta pela democratização se fazia através das experiências inovadoras desenvolvidas por prefeituras oposicionistas eleitas em 1974, que colocaram em prática modelos de gestão sociais de caráter universalista e participativa.” (SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa bolsa-família: política pública de ruptura ou continuidade? UFRJ. Rio de Janeiro, 2007. Pág. 23)

A década de 80 colheu os frutos da recessão econômica e do longo período ditatorial, os países Latino-Americanos estavam endividados, a queda do Produto Interno Bruto - PIB, a diminuição da demanda por exportação e o aumento da taxa de juros fez com que em 1987 o Brasil declarasse moratória, uma vez que o país não possuía condições de arcar com as dívidas adquiridas. Foi neste cenário que os recursos internacionais deixaram de financiar o desenvolvimento econômico nacional. Os regimes autoritários foram fortemente questionados pela comunidade internacional, as imprensas europeia e norte-americana denunciaram o governo brasileiro de violar os Direitos Humanos. Tal situação contribuiu para despotencializar o avanço do regime militar e fazer crescer os movimentos sociais, civis e políticos em prol da democratização⁹⁶.

O movimento de resistência ao regime militar possuía características progressistas e atuava dentro das próprias regras de transição. Pode se observar um abandono das estratégias revolucionárias de chegada ao poder, dos grupos de esquerda mais radicais e a unificação de diferentes ideologias em partidos políticos mais ecléticos como o MDB (Movimento Democrático Brasileiro). Os resultados eleitorais das eleições de 1982 e o movimento “Diretas Já” demonstrou que os caminhos enfrentados para coibir as atrocidades ocorridas durante a ditadura militar não abarcariam perspectivas revolucionárias, mas se aproximaram da readequação da realidade social proposta por Eduard Bernstein.

É evidente que uma ampla mobilização da sociedade brasileira, a partir de entidades da sociedade civil como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a igreja católica, o novo sindicalismo surgido no anel industrial de São Paulo, jornais de grande circulação do eixo Rio de Janeiro-São Paulo, o movimento estudantil, setores do empresariado e especialmente movimentos de expressão cultural como o teatro do oprimido e a Música Popular Brasileira, foi determinante para a resistência, a partir de uma perspectiva propriamente doméstica e interna. Uma característica fundamental desse movimento de resistência foi o fato de atuar no âmbito das regras da transição traçadas pelo próprio regime, ainda que talhadas sob o manto dos inumeráveis casuísmos que buscavam procrastinar o início efetivo do processo de (re)democratização do país. Num contraste pronunciado, a direita agrupada na linha-dura (favorável ao controle pleno e indeterminado do Estado e do processo político pela burocracia e pelo estamento militar) colecionava tragédias e fracassos, com a morte de presos políticos em delegacias de polícia e centros de tortura, atentados frustrados e ações patéticas como a perseguição a setores da imprensa, o que servia para afastar definitivamente a sociedade brasileira das tentativas de sobrevida do regime. À medida que se tornava difícil fazer chegar à sociedade de um modo geral a diferença entre "castelistas" e "costistas" nas disputas de bastidores do regime militar, tais manifestações de repúdio manifestavam-se em derrotas eleitorais acachapantes da Arena (acomodadas precariamente pelos mesmos casuísmos); na decretação da Lei de Anistia; na reforma partidária de novembro de 1979 e no início

⁹⁶JUNIOR, Ademar Seabra da Cruz. Constituinte e democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional. Revista Lua nova Lua Nova, 87: 217-256. São Paulo, 2012.

das manifestações de massa e da sociedade para que o sucessor do general Figueiredo fosse um civil eleito diretamente⁹⁷.

A constituição de 1988 foi resultado normativo do processo político, econômico, social e cultural pelo qual os brasileiros passaram. A democracia e a dignidade da pessoa humana são consideradas eixos estruturantes para a formulação do sistema de seguridade social que deveriam se fundamentar em novos princípios e diretrizes. Foi a partir de 1988 que as Políticas Sociais se estruturaram sob o princípio da universalidade.

Foi somente com a Constituição de 1988 que as políticas de previdência, saúde e assistência social foram reorganizadas e re-estruturadas com novos princípios e diretrizes e passaram a compor o sistema de seguridade social brasileiro. Apesar de ter um caráter inovador e intencionar compor um sistema amplo de proteção social, a seguridade social acabou se caracterizando como um sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência)⁹⁸.

A Constituição não é instrumento revolucionário que rompe com a ordem vigente, mas os direitos nela postos trazem um compromisso do Estado em construir uma sociedade mais justa e igualitária⁹⁹ e a garantia de sufrágio universal prevista no Art. 14 da Constituição é um dos instrumentos de cobrança do povo por Políticas Públicas. A construção de governos representativos traz para a dinâmica social um sistema político que transita em momentos de avanços e retrocessos das Políticas Sociais.

Se é verdade que a democracia não nasceu representativa, a representação, por sua vez, não veio ao mundo como expressão natural da democracia. A convergência entre ambos os princípios só foi possível em sociedades nas quais a pressão democrática – no sentido espinosiano e toquevilleano do termo – foi canalizada na direção de instituições e práticas representativas. Ainda que o termo não tenha sido de sua lavra, Madison (1993a; 1993b), no século XVIII, pode ser hoje apresentado como um dos inventores daquilo que se nomeia de modo um tanto imperito como democracia representativa¹⁰⁰.

⁹⁷ JUNIOR, José Cardoso; BERCOVICI, Gilberto. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. IPEA. Brasília, 2013. Pág. 227.

⁹⁸ BOSCHETTI, Ivanete Boschetti. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS, ABEPSS. Brasília, 2009. Pág. 08

⁹⁹ “Além da garantia formal de inúmeros direitos que ainda não haviam sido positivados, a Constituição Federal de 1988 apresenta um novo caráter: é uma constituição dirigente⁹⁰, ao contrário das anteriores. As normas de direitos sociais não são apenas recomendações, mas verdadeiras tarefas a serem implementadas pelo Estado. Assim, em caso de omissão, aponta José Joaquim Gomes Canotilho que “não se trata apenas de um simples negativo ‘não fazer’ [...]; trata-se de este não fazer aquilo a que de forma concreta e explícita estava constitucionalmente obrigado”. Uma vez previstos na Constituição, os direitos vinculam tanto os Administradores

quanto os legisladores e os juízes, pois são regras dotadas de normatividade. Assim, há um plano de transformação social, o qual o Estado tem a obrigação de seguir.” (SALES, Tainah Simões. O papel do Estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa bolsa família. UFC, Fortaleza, 2013. pág. 42)

¹⁰⁰ LESSA, Renato. Democracia, representação e desenvolvimento. In: República, Democracia e Desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. IPEA, vol. 10. Brasília, 2013. Pág.280

A democracia representativa é um direito político que permite a participação nas Políticas Sociais, “apresentando-se não só no momento das eleições, mas no direito de expressar opiniões, cobrar políticas públicas e ser efetivo autor das mudanças sociais”¹⁰¹. As alterações de governos, que por vezes possuem projetos políticos e ideológicos distintos, os espaços de controle social que se expandem e retraem de acordo com a intensidade das pressões populares trazem para o sistema de seguridade um padrão heterogêneo, desarticulado e pouco integrado.

É a partir desse contexto que a intersectorialidade entre as Políticas Sociais pode constituir-se como instrumento que protege as estruturas institucionais de garantia de direitos coerentes com os princípios constitucionais.

1.4 O desafio da intersectorialidade entre as políticas de educação e assistência social

O modelo organizacional predominante no Estado brasileiro a partir da década de 90 apresenta uma tendência de focalização das Políticas Sociais nos mais pobres. Essa característica está relacionada ao processo de redemocratização que traz para o debate institucional do Estado a dívida social, somado ao avanço dos ideais neoliberais no país¹⁰². No âmbito acadêmico, questiona-se a eficácia desse velho paradigma para a superação dos problemas sociais e coerência das Políticas Sociais com os princípios Constitucionais.

Tal preocupação está associada, em certa medida, ao próprio processo de redemocratização do país, em que o resgate da chamada dívida social aparece como um princípio orientador das políticas sociais implantadas a partir de então. Há que se considerar, no entanto, que as ações direcionadas aos mais pobres ganham espaço em um contexto marcado pelo avanço das ideias neoliberais no Brasil e pelas exigências de ajuste macroestrutural¹⁰³.

Neste sentido, existe uma corrente científica que propõe a remodelação das ações governamentais sob o paradigma da intersectorialidade. Para esses autores¹⁰⁴ a abordagem intersectorial é capaz de alterar de forma gradativa a estrutura organizacional das Instituições

¹⁰¹ SALES, Tainah Simões. O papel do Estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa bolsa família. UFC, Fortaleza, 2013. Pág. 53.

¹⁰² “Há que se considerar, no entanto, que as ações direcionadas aos mais pobres ganham espaço em um contexto marcado pelo avanço das ideias neoliberais no Brasil e pelas exigências de ajuste macroestrutural da economia, no qual se argumenta a necessidade de conter os gastos públicos e dotá-los de maior eficiência e eficácia.” (SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersectorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitoria, 2012. Pág. 96)

¹⁰³ SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersectorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitoria, 2012. Pág. 96

¹⁰⁴ Rita de Cássia Oliveira é umas das cientistas que propõe em sua produção discussões acerca da intersectorialidade nas Políticas Sociais; Giselle Lavinias Monnerat é doutora em saúde pública e pesquisadora na área de Políticas Sociais, dentre outros.

Estatais, e a partir da articulação de conhecimentos e experiências a prática dos executores das Políticas Sociais se torna mais efetiva para solução dos problemas sociais.

A mudança de paradigma é um processo dialético entre o tradicional e o inovador de modo que a realidade vai se modificando, por isso os modelos propostos pela Política Nacional de Assistência Social - PNAS, Política Nacional de Promoção da Saúde - PNPS e a Política Nacional de Educação- PNE têm como proposta ações intersetoriais, mas estas não se consolidam imediatamente, pois o paradigma da intersetorialidade requer atenção a duas dimensões. A primeira enquanto articulação de saberes e experiências para solução de problemas complexos¹⁰⁵, e a outra enquanto desenho da própria Política Pública¹⁰⁶.

A forma tradicional requer equipes especializadas que executam o planejamento, as tarefas e a avaliação de determinada área do conhecimento, normalmente alocam-se em secretarias específicas. Já a proposta intersetorial prevê o planejamento de acordo com a base territorial “haverá, necessariamente, em cada secretaria, um planejamento referido à sua base geográfica e populacional próprias”¹⁰⁷.

O Programa Bolsa Família ao ser constituído apoiou-se nas Políticas de Educação e Saúde para obter a superação da extrema pobreza e pobreza, sendo a condicionalidade a zona de confluência entre as três Políticas Sociais.

Noutra perspectiva, podemos pensar a intersetorialidade a partir do desenho das políticas. Isso ocorre quando uma política com objetivos específicos se apoia no contexto de implementação de outra política para obter resultados. Cria-se uma zona de confluência entre essas duas políticas, que pode significar a racionalização com a redução dos recursos destinados às políticas sociais e, no caso do ensino, a complexificação das ações no campo educacional, vez que duas políticas distintas podem ser implementadas a partir de uma mesma base material, sem trazer recursos novos para um dos setores¹⁰⁸.

¹⁰⁵ INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. RAP, n. 32, p. 35-48. Rio de Janeiro, 1998.

¹⁰⁶ “Noutra perspectiva, podemos pensar a intersetorialidade a partir do desenho das políticas. Isso ocorre quando uma política com objetivos específicos se apoia no contexto de implementação de outra política para obter resultados. Cria-se uma zona de confluência entre essas duas políticas, que pode significar a racionalização com a redução dos recursos destinados às políticas sociais e, no caso do ensino, a complexificação das ações no campo educacional, vez que duas políticas distintas podem ser implementadas a partir de uma mesma base material, sem trazer recursos novos para um dos setores”. (OLIVEIRA, Rita de Cássia. Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, 2012, São Paulo. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social & Simpósio de Pesquisa Pós-Graduação. USP, v. 1. p. 1-1. São Paulo, 2012. Pág. 03)

¹⁰⁷ INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, nº. 22, p. 102-110. São Paulo, 2001. Pág. 44.

¹⁰⁸ OLIVEIRA, Rita de Cássia. Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, 2012, São Paulo. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social & Simpósio de Pesquisa Pós-Graduação. USP, v. 1. p. 1-1. São Paulo, 2012. Pág. 03

É importante que a estrutura institucional seja capaz de promover e manter a integração intersetorial, mas para que os diálogos e troca de saberes ocorram é necessário o compartilhamento pelos atores que executam as políticas, Inojosa¹⁰⁹ afirma que a intersetorialidade é fundamentada na articulação de saberes e experiências para a solução de problemas complexos, esse fazer acontecer intersetorial parte de baixo, ou seja, dos profissionais que executam as políticas sociais.

A erradicação da pobreza enquanto meta Constitucional prevista no Art. 3º, III da Constituição Federal exige uma (re)estruturação das Políticas Sociais, sendo a intersetorialidade uma nova proposição de paradigma, defendida principalmente por pesquisadores das áreas de Assistência, Educação e Saúde. Para esse grupo já se tornou evidente que a execução focalizada e individual dos diversos ramos das Políticas Públicas não é suficiente para o alcance desse objetivo.¹¹⁰

A identificação da falta de acesso a determinados direitos previstos constitucionalmente é um dos passos para a construção de um indicador que meça o grau vulnerabilidade dos cidadãos e em geral são utilizados procedimentos estatísticos para aferição por exemplo do grau de pobreza¹¹¹. O Índice de Pobreza Multidimensional - IPM é um dos vários instrumentos para aferição da situação de pobreza, esse índice foi desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD/ONU) em conjunto com o Centro de Pesquisas The Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), cujo objetivo é analisar as diversas dimensões que envolvem a pobreza utilizando uma visão intersetorial¹¹².

O IPM é medido utilizando as dimensões de educação (anos e de estudo e matrículas), saúde (mortalidade e nutrição), padrão de vida (eletricidade, sanitários, água, piso, combustível para cozinhar, bens domésticos). Uma família é considerada multidimensionalmente pobre quando sofre privação em pelo menos 30% dos indicadores.

¹⁰⁹ INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, nº. 22, p. 102-110. São Paulo, 2001.

¹¹⁰ SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersetorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitória, 2012

¹¹¹ “Entretanto, como ressaltado anteriormente, um indicador sintético de pobreza é, em última instância, uma regra de escolha social, sinalizando quais dimensões da pobreza são mais valorizadas e com que intensidade. Exatamente por isso, argumentamos que a definição dos pesos deve buscar sempre refletir as preferências da sociedade, o que evidentemente coloca uma difícil missão: decifrar como a sociedade está fazendo suas ordenações. Nesses termos, métodos estatísticos são bem-vindos, porém apenas na medida em que nos permitem recuperar ou identificar as preferências da sociedade”. (BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. Pobreza multidimensional no Brasil. In: Texto para discussão nº 1227. IPEA Rio de Janeiro, 2006. Pág. 10)

¹¹² PORTABILIS. Blog. (2022). As informações sobre o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) foram retiradas do site <https://blog.portabilis.com.br/intersetorialidade-das-politicas-sociassistenciais/>

Sabemos que escalonar a pobreza é uma tarefa complexa, e muitas vezes não possibilita clarear o caminho para execução das Políticas Assistenciais.

Com vistas a garantir uma ordenação única de situações sociais, é necessário contar com um indicador escalar. Nada requer, entretanto, que tudo seja ordenável. Pode ocorrer que, devido à natureza multidimensional da pobreza humana, as situações sociais não possam ser completamente ordenadas. Por exemplo, pode nem mesmo ser possível decidir se, na última década, ocorreu uma melhora ou uma piora na pobreza no país ou no mundo. Tudo o que poderia ser afirmado é que melhoramos em algumas dimensões e pioramos em outras¹¹³.

Nem sempre os indicadores utilizados para a formulação de uma Política Social ou programa abarcam a multidimensionalidade da pobreza, neste sentido a dimensão da pobreza é variável de acordo com cada programa. O indicador utilizado pelo Programa Bolsa Família leva em consideração os aspectos monetários para aferição da pobreza. Neste caso o programa entende como pessoa extremamente pobre as que vivem com renda *per capita* de até R\$89,00 (oitenta e nove reais), e pessoas pobres são aquela que vivem com renda *per capita* inferior a R\$178,00 (cento e setenta e oito reais)¹¹⁴.

O critério monetário é relevante, mas sozinho dificulta a identificação de outras vulnerabilidades, e isso se torna um problema para a dimensão intersetorial do programa, uma vez que falta de critérios sob outros aspectos reduz a condição de pobreza única e exclusivamente à falta de renda. A falta de indicadores adequados se associa a um outro problema que é de ordem formativa, as instituições formadoras de profissionais nas áreas de Assistência, Educação e Saúde, historicamente, educam os profissionais para atuarem de forma focalizada no seu saber profissional¹¹⁵.

É comum que os argumentos em defesa da intersetorialidade sejam permeados por diálogos operacionais que visam a otimização dos recursos, já que os destinatários pertencem a um mesmo grupo ou território. “Os argumentos em defesa da intersetorialidade passam tanto pela necessidade de racionalizar e maximizar o uso dos recursos quanto pela busca de maior efetividade das ações desenvolvidas¹¹⁶.”

¹¹³ BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. Pobreza multidimensional no Brasil. In: Texto para discussão n° 1227. IPEA Rio de Janeiro, 2006. Pág. 09)

¹¹⁴ Os valores pecuniários utilizados pelo PBF podem ser encontrados no site <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>

¹¹⁵ INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, n° 22, p. 102-110. São Paulo, 2001.

¹¹⁶ SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersetorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitória, 2012. Pág. 100.

O processo de construção da intersetorialidade está associado a descentralização das Políticas Sociais, para Junqueira¹¹⁷ é no cotidiano dos municípios que a intersetorialidade se concretiza. A PNAS prevê a intersetorialidade, a descentralização e a territorialização para a gestão da Política de Assistência Social e o PBF através da gestão de condicionalidades elaborou um instrumento que possibilita a troca de informações entre diferentes atores, traçando a necessidade de diálogo e provocando uma mudança na cultura dos agentes públicos.

A discussão sobre intersetorialidade passou pelo campo da legalidade e foi garantida por meio das já mencionadas Políticas Nacionais. A operacionalização ocorre por meio de ferramentas tecnológicas disponibilizadas pelo Estado, mas sua concretização perpassa pelo trabalho dos agentes públicos que se encontram nas escolas, nos postos de saúde, nos CRAS e nas Secretarias Municipais e Estaduais.

Desmond S. King em sua obra “O Estado e as Estruturas Sociais de Bem-Estar em Democracias Industriais Avançadas” traz reflexões acerca da diferença entre o trabalho na esfera pública e privada, uma vez que o resultando do processo de trabalho público não é a produção direta de mercadorias, portanto os operadores de políticas sociais fazem parte da cultura que envolve o estado de bem-estar social. Neste sentido, o autor afirma que os trabalhadores oferecem apoio ideológico às políticas que os empregam:

Há alicerces sociais importantes do estado de bem-estar que refletem seu valor percebido para a comunidade, sendo este um meio adequado de atender a certas necessidades, individuais ou coletivas. Também se percebe que critérios que não são os de mercado são apropriados para decisões relativas à produção e alocação de bens para satisfazer tais necessidades¹¹⁸.

A implementação das condicionalidades corroborou para um aumento do emprego público na Assistência Social e Educação; quando inseridos na condição de agentes públicos esses trabalhadores constroem uma cultura política que acredita e defende a expansão das Políticas Sociais que operam, essa condição exerce uma força institucional para a difusão de uma ideologia de apoio. A construção dessa cultura permite que uma determinada Política Social deixe de ocupar a esfera marginal e passe a ter uma forma institucional.

No Brasil essa transição de Política Social marginal para institucional pode ser observada na construção do hoje consolidado Sistema Único de Saúde - SUS. O movimento de Reforma Sanitária, que teve início na década de 70, foi liderado por profissionais da saúde

¹¹⁷ JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e Interseitorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, v. 32, n.2, 1998.

¹¹⁸ KING, Desmond S. O estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. Tradução Artur R. B. Parente. In: Theory and Society, vol. 16, nº 6, nov. Califórnia, 1987. Pág. 54

que buscavam avanços na universalização da saúde pública, sendo o marco institucional a 8ª Conferência Nacional de Saúde (1986)¹¹⁹, a principal crítica era em relação à medicina preventiva que acompanhava o modelo liberal de Estado. O movimento buscou a criação compartilhada do campo da saúde coletiva, colocando a dimensão social como parte do processo saúde/doença que provocou repercussões políticas e rompeu com o paradigma biomédico.

A crítica realizada por Arouca (2003) ao discurso liberal da medicina preventiva, instigou o desafio à sua superação, propiciando o ineditismo da criação compartilhada do campo da saúde coletiva no Brasil. A compreensão da determinação social do processo saúde/doença, entre outros conceitos, produziu repercussões na reflexão política, nas múltiplas práticas de saberes da saúde em contraste com a hegemonia monocultural do paradigma biomédico¹²⁰.

Os resultados obtidos pelo movimento da Reforma Sanitária reafirmaram o importante papel dos agentes públicos na consolidação e manutenção das Políticas Sociais, principalmente quando o Estado está sob a condução de governos conservadores. Segundo King, esses governos podem demonstrar os aspectos menos populares das Políticas Sociais¹²¹, e o Programa Bolsa Família pode ser um deles, pois trata-se de um programa de governo, em contrapartida o SUS por ter uma esfera institucional mais bem consolidada, se torna menos frágil ao movimento conservador.

As reflexões propostas por King e sua correlação com a realidade brasileira, permite a seguinte afirmação: a oportunidade de executar Políticas Sociais intersetoriais fortalece o fazer profissional dos agentes públicos, viabilizam a troca de experiências entre Políticas Públicas mais consolidadas com mais recentes e fortalece os mecanismos institucionais diante de contextos políticos mais conservadores¹²².

¹¹⁹ SOUTO, Lúcia Regina Florentino; OLIVEIRA, Maria Helena Barros. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal. Revista Saúde Debate, v. 40, nº 108, pág. 204-2018. Rio de Janeiro, 2016.

¹²⁰ SOUTO, Lúcia Regina Florentino; OLIVEIRA, Maria Helena Barros. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção de um pensamento pós-abissal. Revista Saúde Debate, v. 40, nº 108, pág. 204-2018. Rio de Janeiro, 2016. Pág. 206

¹²¹ “Governos conservadores podem atacar com sucesso os aspectos menos populares dos serviços de bem-estar, mas isso equivale a reduções marginais na provisão de bem-estar. Sem dúvida, tais ataques, quando unidos a políticas como as de privatização, têm consequências efetivas sobre os termos do discurso político e do etos público com que essas questões são debatidas; mas essa é uma consequência menos significativa do que a destruição do estado de bem-estar. Não há motivo para comprazer-se com o ataque à provisão pública de bem-estar; mas, igualmente, o estado de bem-estar tem uma legitimidade pública e uma posição estrutural nas democracias modernas que torna sua eliminação extremamente difícil.” KING, Desmond S. O estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. Tradução Artur R. B. Parente. In: Theory and Society, vol. 16, nº 6, nov. Califórnia, 1987. Pág. 56

¹²² KING, Desmond S. O estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. Tradução Artur R. B. Parente. In: Theory and Society, vol. 16, nº 6, nov. Califórnia, 1987.

CAPÍTULO 2 - REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA E EDUCAÇÃO: UM DIÁLOGO NECESSÁRIO

A preocupação desse capítulo é descrever a trajetória histórico-social dos programas de transferência direta de renda no Brasil, que se desenvolveram no contexto de democracia representativa. Iniciamos buscando entender quais são os principais fundamentos norteadores que permitiram associar a transferência direta de renda com a Política Pública de Educação. Na década de 90 as iniciativas de combate à pobreza não estavam vinculadas à educação. Tal tendência se consolidou a partir do Programa Bolsa Escola e, com isso as escolas passaram a desempenhar um papel fundamental dentro dos programas sociais. Posteriormente foi implementado o Programa Bolsa Família que, a partir do Sistema de Gestão de Condicionalidades permitiu um diálogo entre as Políticas Sociais de Assistência Social e Educação, sendo esta prática uma ferramenta para a consolidação da intersetorialidade entre as duas Políticas Públicas. Por fim, buscou-se compreender porque, mesmo com a garantia de vagas e o acompanhamento dos alunos pertencentes ao programa, na escola ainda existe um processo de universalização sem direitos das minorias.

2.1 Os programas nacionais de transferência de renda

A primeira iniciativa de discussão sobre transferência de renda no Brasil antecede a Constituição de 1988, Antônio Maria da Silveira publicou em 1975, na Revista Brasileira de Economia, um artigo cujo tema foi a redistribuição de renda. Considerando uma tendência mundial de intervenção estatal na economia, o autor afirma que a economia brasileira ,da forma como estava estruturada, não seria capaz de atender as necessidades de sobrevivência de todos os cidadãos, desta forma apresentou a proposta de Imposto de Renda Negativo¹²³ como alternativa para redução da pobreza:

Convém observar que mesmo sem adoção de qualquer premissa altruísta, pode-se defender a redistribuição em termos de externalidades. A pobreza de alguns causa mal-estar aos demais. Pode-se falar em termos de diminuição do crime, da ignorância ou da doença. O alívio da pobreza, de forma objetiva e permanente,

¹²³ “O sistema é relativamente simples. Assim como um cidadão, com renda líquida superior ao nível máximo de isenção (já definido no Brasil) paga mensalmente o imposto de renda em seu banco, assim também um cidadão, com renda líquida inferior a um nível mínimo de isenção, receberia mensalmente o imposto de renda negativo em seu banco. O montante de transferência seria proporcional à diferença entre o nível mínimo de isenção e a renda auferida pelo pobre. O coeficiente de proporcionalidade, a alíquota "negativa", fica determinada quando o nível mínimo de isenção e um nível de subsistência são fixados.” (SILVEIRA, Antônio Maria. Redistribuição de renda. Revista Bras. Econ. 29 (2) :11-15, abr./jun. Rio de Janeiro, 1975. Pág. 11)

é muito menos uma medida paliativa e é muito mais uma medida profilática. É atacar o mal pela raiz, pois a pobreza é de suas causas a maior¹²⁴.

Essa proposta não foi implementada no Brasil, mas o debate corroborou para que em 1991, o senador Eduardo Suplicy apresentasse ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 80 para instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima. A proposta era de que todos os homens e mulheres a partir dos 25 anos com renda mensal abaixo de R\$450,00, teriam direito a um complemento de renda de 30% até 50% da diferença entre este valor e sua renda pessoal. O programa seria implementado gradualmente a partir de 1995 e começaria contemplando as pessoas com 60 anos ou mais, sendo a idade reduzida ao longo do tempo, até que se alcançasse as pessoas com 25 anos.¹²⁵

Esse Projeto de Lei foi considerado o marco legal para o que compreendemos ser uma Política Pública Nacional de Transferência de Renda no país, mas o cenário era de crise econômica e o foco do debate político estava no controle da inflação, no crescimento econômico e no fortalecimento da política de exportação, não havia espaço para discussões sobre o combate à pobreza e redistribuição de renda, sendo assim, o projeto teve parecer favorável em 1993, mas nunca foi votado¹²⁶.

O processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo desencadeou um movimento denominado “Ética na Política”¹²⁷ que trouxe para agenda pública o tema da fome e da pobreza, somado à pressão dos movimentos sociais emergentes que se fortaleceram no cenário democrático. A Campanha da Fome, liderada pelo sociólogo Betinho¹²⁸ foi um marco da década de 90, com o *slogan* “Quem tem fome tem pressa” mobilizou a sociedade em uma campanha de arrecadação de alimentos. O cenário deixou um recado para agenda pública, o Estado precisa promover Políticas Públicas que reduzam a fome e a desigualdade no país:

É importante ressaltar que estas ações convidavam a sociedade civil a participar nas referidas ações, sob o discurso da solidariedade, como se esta esfera assim fosse corresponsável pelo combate à miséria. Portanto, essas ações ainda não se

¹²⁴ SILVEIRA, Antônio Maria. Redistribuição de renda. Revista Bras. Econ. 29 (2) :11-15, abr./jun. Rio de Janeiro, 1975. Pág. 05

¹²⁵ SUP LICY, Eduardo Matarazzo. Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), pp. 233-248, abril-junho/2003 São Paulo. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/YSL3NZtQvcz3frz53Z3kPJF/?lang=pt>. Acessado em 18 de dezembro de 2021.

¹²⁶ SILVA, M. O. S; YAZBEK, M. C; GIOVANNI, G. A Política Social Brasileira no Século XXI. Editora Cortez, 7ª edição. São Paulo, 2014.

¹²⁷ “Em 7 de julho de 1992, representantes de mais de 200 entidades da sociedade civil reuniram-se no Rio de Janeiro e leram, à luz de velas, 12 artigos da Constituição relacionados aos princípios fundamentais da ética na política, dos direitos sociais, da democracia e das responsabilidades do presidente da República.” (COEP. Rede Nacional de Mobilização Social. Movimento ética na política. 2022. Disponível em: <http://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/movimento-pela-etica-na-politica/>. Acessado em : 23 de fevereiro de 2021)

¹²⁸ SOUZA, Herbert José. No fio da navalha. Revan. Rio de Janeiro.1996.

configuravam como políticas sociais, que buscam garantir os direitos sociais, configurando-se como dever do Estado em sua condução, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988¹²⁹.

Em 1993 o governo de Itamar Franco estabeleceu o Plano de Combate à Fome e à Miséria¹³⁰, criou o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA¹³¹ e, no ano seguinte, foi realizada a I Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional que teve como ponto central a discussão sobre a fome no Brasil¹³². Esses fenômenos trouxeram para agenda pública discussões sobre os direitos sociais, em especial a Assistência Social.

O reconhecimento da Assistência Social enquanto direito foi previsto na Constituição de 1988, mas sua consolidação se deu com a implementação da Lei Orgânica Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742/93) que em sua Seção V dedicou dois artigos aos Projetos de Enfrentamento da Pobreza¹³³, a partir deste marco legal a transferência de renda se torna uma ferramenta dessa Política Social que tem como um de seus objetivos o combate à pobreza.

A ruptura com o assistencialismo, não pode se dar pela via da negação da assistência social como direito cidadão (...) A assistência social como política pública não contributiva, direito universal, tal como está definida na Constituição Federal de 88 e na Lei Orgânica da Assistência Social, destinadas às populações excluídas dos mais elementares direitos humanos, é política de combate à pobreza e à desigualdade social, porque transfere renda e serviços aos segmentos populacionais mais pobres e vulneráveis da população. Sempre que for praticada na perspectiva de direito de seguridade social, será constituinte da cidadania¹³⁴.

¹²⁹ CRUZ, Samyra Rodrigues. Uma análise sobre as ações de combate à fome no Brasil: da década de 1990 à estruturação do SISAN. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFM, Maranhão, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo10/umaanalisesobreasacoesdecombateafomenobrasiladadecada1990aestruturacaodosisan.pdf>. Acessado em: 06 de junho de 2021. Pág. 04

¹³⁰ PEREIRA, Gilza S.; CASTRO, Inês R. R. Considerações Sobre o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/kjZWFjQ7qwNvhCtGtKgs5B/?lang=pt>. Acessado em: 02 de janeiro de 2022.

¹³¹ O CONESA foi instituído por meio do Decreto nº 807/97. Em setembro de 2019 o Conselho foi extinto.

¹³² “Em 1994 realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sob a coordenação do Consea, que deixou como legado um conjunto de resoluções que tiveram muita influência no movimento de segurança alimentar no país. Mas veio a significar uma frustração, pois suas diretrizes não puderam ser aplicadas, já que o governo empossado no ano seguinte redefiniu a orientação da política social, deixando de considerar o combate à fome como uma prioridade e extinguindo o Consea.” (MENEZES, Francisco; MARTINS, Maíra. O plano Brasil sem miséria e a participação social. In: O Brasil sem miséria. MDS. Brasília, 2014. Pág. 679)

¹³³ “Art. 25. Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social. Art. 26. O incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assentar-se-á em mecanismos de articulação e de participação de diferentes áreas governamentais e em sistema de cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil.” (BRASIL, Lei nº 8.742/93 Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021)

¹³⁴ PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e o papel do Fome Zero. In: SANTORO, Alberto, PIMENTA, Aluísio, MARTINS, Eliane, LYRA, Flávio e BETTO, Frei (ORGs.). Fome Zero: textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004. Pág. 40

As primeiras experiências de programas de transferência direta de renda surgiram em âmbito municipal e datam de 1995. A cidade de Campinas foi a pioneira ao implementar o Programa de Garantia de Renda Familiar, posteriormente em Brasília foi criado o Programa Bolsa Escola; ambos programas contemplavam famílias com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo *per capita* e que tivessem em sua composição crianças em idade escolar frequentando a escola.

Com o decorrer do tempo, outros municípios foram implementando seus programas de transferência direta de renda, em sua maioria associando o pagamento do benefício à frequência escolar das crianças. Até 1999 os programas eram de inteira responsabilidade dos municípios e não havia participação orçamentaria da União.

O primeiro programa nacional de transferência direta de renda foi o Programa de Garantia de Renda Mínima. Implementado em 1999, teve como público-alvo as famílias com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo e que tivessem filhos ou dependentes entre 0 e 14 anos¹³⁵. Os municípios que tivessem interesse em aderir ao programa deveriam custear 50% dele, e a outra metade seria custeada pelo Governo Federal; o valor do benefício não poderia ser inferior a R\$15,00 mensais por filho, não podendo ultrapassar o valor de R\$45,00 e a frequência das crianças em idade escolar era obrigatória.

Até janeiro de 2001, dados oficiais anunciavam a manutenção de convênios com 1.345 municípios, estando outros 1.097 aguardando serem atendidos até o ano de 2002; eram 855.217 famílias e 1.681.343 crianças atendidas, sendo o valor médio do benefício de R\$38,00 por família¹³⁶.

O Programa Bolsa Escola implementado em 2001 foi o substituto do Programa de Garantia de Renda Mínima. A gestão do programa estava vinculada ao Ministério da Educação que tinha uma secretaria responsável por sua gestão, os valores de benefícios e critérios não foram alterados, mas foi acrescentada a exigência de frequência escolar superior à 85% que se tornou condição essencial para o repasse do recurso às famílias. Os municípios encaminhavam trimestralmente ao Governo Federal relatórios de frequência escolar das crianças e adolescentes¹³⁷.

¹³⁵ SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa bolsa-família: política pública de ruptura ou continuidade? UFRJ. Rio de Janeiro, 2007. Pág. 72

¹³⁶ SILVA, Maria Ozanira da Silva. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo dí. A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. 7ª edição. Ed. Cortez, São Paulo, 2014. Pág. 121

¹³⁷ SILVA, Maria Ozanira da Silva. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo dí. A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. 7ª edição. Ed. Cortez, São Paulo, 2014. Pág. 122

O Governo Federal era o principal gestor do Bolsa Escola, que deu ao Ministério da Educação a função de executar o programa, sendo assim, as escolas além de educar seus alunos, eram responsáveis pelo controle de informação da frequência escolar, pelas ações de orientação, informações e mobilização dos cidadãos em relação ao Programa. A Caixa Econômica Federal era a responsável pelo pagamento dos benefícios e a Secretaria Nacional do programa analisava o cadastro das famílias que eram feitos pelas Prefeituras.

Os objetivos do programa eram possibilitar o acesso e a permanência de crianças pertencentes a camadas sociais tradicionalmente excluídas na escola, integrar as famílias ao processo educacional dos seus filhos, reduzir os custos decorrentes da evasão e repetência escolar, contribuir para o combate ao trabalho infantil, evitar a permanência de crianças na rua e contato com situações de risco pessoal e social, elevar a qualidade de vida de famílias de níveis de renda menores, recuperar a dignidade e autoestima das camadas excluídas da população, despertando a esperança no futuro dos filhos. Esses objetivos possuem caráter complexo e sobrepõem as funções da educação.

Neste sentido, esses programas se apresentam como um fim em si mesmos, não apontando para a real superação da situação de pobreza do grupo familiar, por ausência de articulação efetiva com outras políticas emancipatórias¹³⁸.

Em consonância com o Programa Bolsa Escola havia outros vários Programas de Transferência Direta de Renda em âmbito Federal, Estadual e Municipal; esses programas apresentavam uma face compensatória caracterizada pela transferência de renda, e uma outra de acesso às Políticas Públicas universais como a de Educação e Saúde. A principal dificuldade era que esse conglomerado de programas se tornou concorrente e sobreposto, havia pouca articulação entre eles e as demais Políticas Sociais, esse problema foi apontado pela equipe de transição entre a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso para a do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, no ano de 2002, quando foi realizado um diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil¹³⁹ onde concluiu-se a necessidade de unificação dos diversos programas sociais.

Dentre as recomendações para solucionar o problema de falta de articulação entre os diversos programas foi sugerido que estes fossem centralizados em um único Ministério que poderia ser o da Assistência Social, sendo ele responsável pela transversalidade e articulação entre os demais Ministérios e Secretarias.

¹³⁸ SILVA, Maria Ozanira da Silva. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo dí. A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. 7ª edição. Ed. Cortez, São Paulo, 2014. Pág.145

¹³⁹ BRASIL. Relatório de Transição sobre os Programas Sociais. Brasília, 2002.

O governo federal, respaldado pelo diagnóstico, lançou o Programa Bolsa Família - PBF¹⁴⁰ em 20 de outubro de 2003 que, de início, unificou o Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação. A justificativa era de que a unificação dos quatro programas promoveria a ampliação de recursos e conseqüentemente aumentaria o valor do benefício recebido pelas famílias. Outra justificativa foi que a articulação de programas federais, estaduais e municipais proporcionaria a implementação de uma Política Nacional de Transferência de Renda.

No princípio, o Programa Bolsa Família apresentou uma gestão bastante semelhante à do Programa Bolsa Escola. Foi com a Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008 que o governo Federal implementou o SICON¹⁴¹, instrumento que representou para as Políticas Sociais a principal diferença entre o Programa Bolsa Família e os programas de transferência direta de renda anteriores. Na prática ele significou um conjunto de ações interligadas e complexas, que vão da coleta de dados através do Cadastro Único, passam pelo monitoramento de educação e saúde dos beneficiários e chegam à consolidação das informações coletadas. A base que sustentou todo esse sistema foi a intersetorialidade entre as Políticas Sociais de Assistência Social, Educação e Saúde, sendo o principal gestor o que hoje se denomina Ministério da Cidadania através da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social¹⁴².

Em janeiro de 2019, Jair Bolsonaro assumiu a Presidência da República e mesmo tendo afirmado durante sua campanha que não extingiria o Programa Bolsa Família¹⁴³, em 2021 o PBF foi substituído pelo atual Programa Auxílio Brasil - PAB. A medida provisória nº 1.061, de 9 de agosto de 2021 instituiu o novo programa nacional de transferência direta de

¹⁴⁰ O Programa Bolsa Família foi extinto pelo governo federal em 08 de novembro de 2021 pela Medida Provisória nº 1.061/2021. A mesma Medida Provisória criou o Auxílio Brasil que trataremos mais adiante.

¹⁴¹ “A gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família foi regulamentada pela Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008, que substituiu a Portaria nº 551, de 09 de novembro de 2005. Segundo a Portaria nº 321, a gestão de condicionalidades compreende um conjunto de ações que se estendem desde a extração da base de dados do Cadastro Único com o perfil das famílias a serem acompanhadas no âmbito dos municípios até a consolidação das informações inseridas nos sistemas com base no monitoramento de educação e de saúde e a apuração dos resultados. É uma rotina complexa que “envolve o exercício de atribuições complementares e coordenadas no âmbito da União, Estados e municípios”, que deve ser executada de forma descentralizada, observada a intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e assistência social (Portaria nº 321, art.12)”. (XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Revista Inclusão Social** v. 5, nº 1, Pág. 13. Brasília, 2011.)

¹⁴² Inicialmente a gestão do PBF estava vinculada diretamente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2018, o Ministério do Desenvolvimento Social, o Ministério da Cultura e o Ministério dos Esportes foram fundidos no atual Ministério da Cidadania e foi instituída a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. (Lei nº 10.836/04 e Medida Provisória nº 870/19)

¹⁴³UOL. Adorno, Luiz. São Paulo 04/10/2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/04/bolsonaro-afirma-que-se-eleito-nao-vai-acabar-com-o-bolsa-familia.htm> Acessado em: 25 julho de 2021.

renda. Como podemos observar ao longo desta pesquisa esses programas são caracterizados como políticas de governo, e por isso se tornam vulneráveis às transições presidenciais, que buscam nesse tipo de programa dar o “tom” do seu governo.

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder as demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instancias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade¹⁴⁴.

Quadro 1 – Comparativo entre os Programas Bolsa Família e Auxílio Brasil

Referência	Programa Bolsa Família	Programa Auxílio Brasil
Legislação	Lei nº 10.836/2004	Lei nº 14.284/ 2021
Gestão	Descentralizada (Art. 8º)	Descentralizada (Art. 22)
Forma de inclusão	Cadastro Único	Cadastro Único
Extrema pobreza	Até R\$89,00 <i>percapita</i>	Até R\$105,00 <i>per capita</i> (Art. 4º, §1º, II)
Pobreza	R\$89,01 à R\$178,00 <i>percapita</i>	R\$105,01 à R\$210,00 <i>per capita</i> (Art. 4º, §1º, I)
Benefício básico	R\$ 89,00	Benefício primeira infância R\$130
		Benefício de composição familiar R\$65,00
Parcelas variáveis	R\$ 41,00	Benefício de Superação da Extrema Pobreza*;
		Benefício Compensatório de Transição*;
		Auxílio Esporte Escolar*;
		Bolsa de Iniciação Científica Júnior*;
		Auxílio Criança Cidadã*;
		Auxílio Inclusão Produtiva Rural*;
		Auxílio Inclusão Produtiva Urbana*.
	*Valor não informado	
Benefício Variável	R\$ 48,00	R\$ 57,00
Condicionalidades Educação	Sim	Sim
Condicionalidade Saúde	Sim	Sim

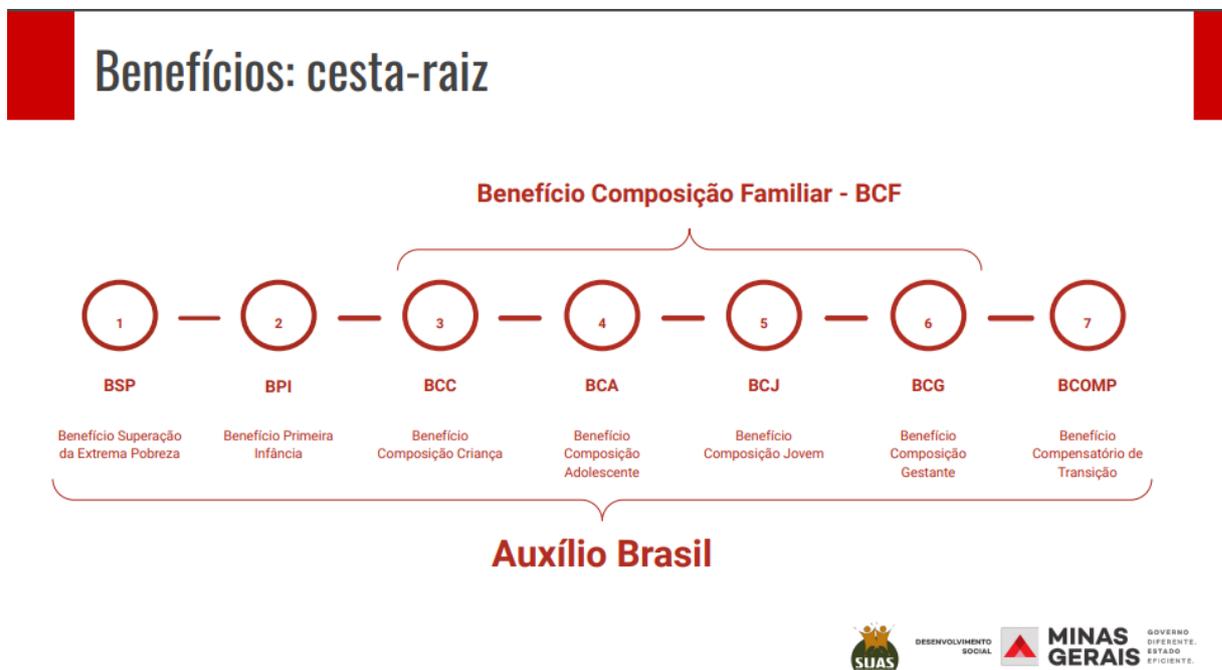
Fonte: autoria própria, com base na Lei nº 10.284/2004 e Lei nº 14.284/2021.

O atual programa de transferência de renda é regulamentado pela Lei nº 14.284/2021. Foram realizadas algumas modificações na transição dos programas. Entre elas podemos

¹⁴⁴ OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas De Governo à Política de Estado: Reflexões Sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. Revista Educação e Sociedade. V. 32, nº 115, p. 323-337. Campinas, 2011. Pág. 329. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>

destacar como a principal o desmembramento do benefício monetário, no Programa Auxílio Brasil em que foram agregados diversos benefícios auxiliares, o que demonstra uma possibilidade de retrocesso à unificação de programa proposta pela equipe de transição. A medida deixou a compreensão do valor monetário do auxílio mais complexa, principalmente para o público alvo, pois hoje o benefício monetário recebido pelas famílias é desmembrado da seguinte forma: Benefício de Superação da Extrema Pobreza, Benefício Primeira Infância, Benefício de Composição Familiar (criança, adolescente, jovem e gestante) e Benefício Compensatório de Transição. Além dessa característica existem outras diferenças entre os dois programas que não serão tratadas nessa pesquisa.

Imagem 1 – Tipos de benefícios ofertados pelo Programa Auxílio Brasil



Fonte: SEDESE, 2022.

Vale ressaltar que critério de condicionalidade da educação e saúde foi abarcado pelo PAB, permanecendo a tendência de transferência de renda condicionada que se iniciou nos anos 90 e, ao analisarmos a referida Lei, observamos que Art. 22 trata da gestão descentralizada e intersetorial:

Art. 22. A execução e a gestão do Programa Auxílio Brasil são públicas e governamentais e ocorrerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de

esforços entre os entes federativos, observados a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social¹⁴⁵.

Ao realizamos um comparativo entre as leis que implementaram o PBF e o PAB, observou-se que a redação do Art. 22 da Lei nº 14.284/2021 é a mesma empregada no Art. 8 da Lei nº 10.836/2004, isso significa que a construção de um trabalho intersetorial entre as Políticas Sociais permanece sendo um eixo norteador do novo programa, desta forma a presente pesquisa tomará como referência o trabalho intersetorial na vigência do PBF, mas que provavelmente terá continuidade durante a execução do Programa Auxílio Brasil.

2.2 A obrigação de ter direitos: binômio obrigatoriedade/ gratuidade na execução das condicionalidades

A Constituição de 1988 foi resultado do processo de redemocratização do país, a constituinte foi marcada pelo resgate da “dívida social”; observe-se desde o final da década de 90 o crescimento de programas sociais públicos voltados para os mais pobres, tal situação implica no afastamento da noção de direito universal e de cidadania presente nos modelos de Estado de Bem-Estar Social Europeu no pós II Guerra. Os programas sociais, implementados pós Constituição de 1988 no Brasil, apresentam estratégias focalizadas nas famílias, sob a justificativa de que essa perspectiva traz melhor resultado para as Políticas Sociais, mas tal premissa deve ser analisada com cautela, uma vez que imputar unicamente às famílias a responsabilidade pelo acesso e satisfação de seus Direitos Fundamentais pode se tornar um problema.¹⁴⁶

A trajetória dos programas de transferência direta de renda do Governo Federal teve início com o Programa de Garantia de Renda Mínima, que foi substituído pelo Programa Bolsa Escola, ambos foram executados no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em 2003 o Programa Bolsa Família foi implementado pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, permaneceu em vigência durante os governos de Dilma Russef, Michel Temer e Jair Bolsonaro, que em 2021 substituiu o PBF pelo Programa Auxílio Brasil.

¹⁴⁵BRASIL. Lei 14.284 de 29/12/2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acessando em: 05 jan. 2022

¹⁴⁶ SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersectorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitoria, 2012

Quadro 2 – Panorama dos programas nacionais transferência de renda

Referência	Vigência	Governos	Condicionalidade	Acompanhamento das famílias em descumprimento
Programa de Garantia de Renda Mínima (Lei nº 9.533/ 1997)	1999-2001	Fernando Henrique Cardoso	Exigência de matrícula e frequência escolar	Não
Programa Bolsa Escola (Lei nº 10.219/2001)	2001-2003	Fernando Henrique Cardoso	Exigência de matrícula e frequência de 85%	Não
Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004)	2003-2021	Luiz Inácio Lula da Silva	Exigência de matrícula frequência de 85%	Sim.
		Dilma Russef		Art. 3º
		Michel Temer		
		Jair Bolsonaro		
Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284/ 2021)	2021 - atual	Jair Bolsonaro	Exigência de matrícula e Frequência de 75%	Sim.
				Art.19

Fonte: autoria própria, com base na legislação mencionada.

A característica em comum entre os quatro programas é a exigência de matrícula e frequência escolar para as crianças e adolescentes. Essa condição traz para a família o papel de protagonista no processo de cuidado, proteção, escolarização e emancipação de seus membros, retirando a evidência do papel do Estado enquanto responsável pela proteção social dos cidadãos. A centralidade na família se torna um problema quando ao mesmo tempo que limita o papel do Estado enquanto prestador de Políticas Sociais focaliza suas ações nas famílias que falharam nas suas atribuições:

Neste sentido, Mioto et al. (2007) afirmam que a centralidade da família na política social está ancorada em duas perspectivas distintas. A primeira foca a família como principal protagonista e responsável pelo processo de cuidado e proteção de seus membros. Para as autoras, essa perspectiva desconsidera as determinações sócio-históricas e econômicas que influenciam as condições e organização das famílias, dando ênfase a sua capacidade de cuidadora e provedora, ao mesmo tempo em que limita a atuação do Estado apenas à prestação de auxílio àquelas famílias que falharam nas suas funções – as famílias consideradas “in-capazes”¹⁴⁷.

A afirmativa de Senna condiz com a realidade proposta tanto pelo Programa Bolsa Família quanto pelo seu sucessor Auxílio Brasil, uma vez que só são inseridas em acompanhamento pela assistência social as famílias que não estão cumprindo as condicionalidades e que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

¹⁴⁷ SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersectorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitória, 2012. Pág. 98

A etapa de acompanhamento pela assistência social das famílias em descumprimento não precisa ocorrer necessariamente após a etapa de registro e avaliação de Recurso, pois nem todas as famílias que tiveram recurso registrado precisarão de acompanhamento pela assistência social. Mas a etapa de recurso é uma oportunidade de identificar famílias em situação de vulnerabilidade e encaminhá-las para a assistência social¹⁴⁸.

A questão é: se para serem inseridos no programa de transferência de renda o critério é a situação de vulnerabilidade socioeconômica, existe a seleção dos mais vulneráveis entre os vulneráveis?

O PBF, assim como o PAB, tem como público alvo as famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza que estão inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e o critério para inclusão em ambos os programas é a renda *per capita* do grupo familiar. Conforme o Art. 4º, §1º da Lei 14.284/2021, hoje as famílias com renda *per capita* de até R\$105,00 (por mês) são consideradas extremamente pobres, e as com renda *per capita* entre R\$105,01 à R\$210,00 (por mês) são as que estão em situação de pobreza. Caso a renda *per capita* ultrapasse o valor de R\$210,00 o grupo familiar não tem perfil para ser incluído no programa de transferência direta de renda Auxílio Brasil¹⁴⁹.

Para se atribuir a responsabilidade de cuidado e proteção à família é fundamental que antes elas tenham direito à proteção social por parte do Estado. As famílias pobres vivenciam múltiplas violações de direitos fundamentais, então como poderíamos comparar o seu papel de proteção com os das famílias de classe média e alta? O processo de fragmentação e seletividade de ambos os programas fazem um recorte de determinada fração da população, impossibilitando o enfrentamento da pobreza e baixa escolaridade enquanto produtos da realidade social, econômica e cultural vivenciada no país.

De fato, o que se observa são ações cada vez mais fragmentadas e seletivas, direcionadas a uma determinada fração da população, tais como a criança, o idoso, a mulher, o negro, entre outras. Para superar essa lógica é necessário, preliminarmente, colocar a família não como agente do processo de proteção social, mas no papel de coagente, e pensá-la no interior do Estado como principal desencadeador e protagonista desse processo, o que remete ao debate em torno da intersetorialidade¹⁵⁰.

¹⁴⁸MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. Pág. 35. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Acessando em: 05 jan. 2022.

¹⁴⁹ BRASIL. Lei 14.284 de 29/12/2021. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>. Acessando em: 05 jan. 2022

¹⁵⁰ SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersetorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitória, 2012. Pág. 99

Se por um lado a focalização na responsabilidade das famílias pode ser um problema, por outro a ênfase no desenvolvimento de ações intersetoriais é um caminho para superação da fragmentação das Políticas Sociais e maior efetividade dos programas e ações. O SICON é a ferramenta que permite a gestão descentralizada e intersetorial do acompanhamento dos beneficiários que não estão acessando de forma adequada os direitos fundamentais à saúde, educação e assistência social.

O Sicon é uma ferramenta online de apoio à gestão intersetorial que integra dados do acompanhamento das condicionalidades dos dois sistemas anteriores, de educação e saúde, além de informações das famílias constantes no Cadastro Único, de pagamento do benefício e de famílias beneficiárias atendidas/acompanhadas pela assistência social. O Sicon pode ser utilizado por gestores das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal. Integrantes das equipes técnicas da educação, da saúde e da assistência social, incluindo os CRAS e CREAS, bem como membros das Instâncias de Controle Social também devem utilizar o Sicon, considerando diferentes perfis de acesso – apenas para consulta ou para registrar e avaliar recursos, por exemplo – definidos e atribuídos pelo Gestor do PBF¹⁵¹.

Os efeitos decorrentes do descumprimento dessas condicionalidades são gradativos e aplicados de acordo com os descumprimentos identificados. O não cumprimento pode gerar advertência (comunicado de descumprimento), bloqueio (não é permitido o saque do benefício por um mês, e no mês seguinte recebe retroativo), suspensão (deixa de receber o benefício por dois meses) e cancelamento do benefício (a família é excluída do programa).¹⁵²

¹⁵¹MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Pág. 45

¹⁵² Advertência: a família é comunicada de que ocorreu descumprimento de condicionalidades, mas não deixa de receber o benefício. Bloqueio: o benefício fica bloqueado por um mês, mas pode ser sacado no mês seguinte junto com a nova parcela. Suspensão: o benefício fica suspenso por dois meses e a família não receberá os valores referentes a esse período¹³. As suspensões podem ser reiteradas, ou seja, aplicadas repetidas vezes. Cancelamento: a família deixa de participar do PBF. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Pág. 30

Imagem 2 – Repercussões aplicadas para o descumprimento da condicionalidade de educação



Fonte: MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020.

Existe a possibilidade de manutenção do pagamento do benefício, mesmo que a família continue a descumprir as condicionalidades, mas para que ocorra a suspensão das sanções, o grupo familiar deve ser incluído em acompanhamento no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e o registro desse acompanhamento é feito no SICON; através dessa ferramenta o profissional consegue fazer a interrupção dos efeitos sobre o descumprimento das condicionalidades.

Importante ressaltar que o acompanhamento das condicionalidades engloba não só o registro das informações dos beneficiários no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (do Ministério da Saúde) e no Sistema Presença (do Ministério da Educação), mas todo o processo de identificação das dificuldades existentes para que esses beneficiários tenham acesso aos serviços, além da realização de um trabalho de atendimento ou acompanhamento das famílias mais vulneráveis que permita a superação das dificuldades que as impedem de ter acesso pleno a seus direitos¹⁵³.

A suspensão dos efeitos possibilita ao gestor/ técnico municipal assegurar a renda da

¹⁵³MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Pág. 07

família enquanto ela estiver em acompanhamento pela Assistência Social.¹⁵⁴ A inserção da família no sistema exige uma atuação intersetorial entre educação e assistência social.

A gestão intersetorial é fundamental no âmbito das condicionalidades do PBF, pois a atuação conjunta das áreas de saúde, educação e assistência social, além de possibilitar o registro do acompanhamento das condicionalidades das famílias, permite a identificação de problemas relacionados à oferta e/ou ao acesso aos serviços, que devem ser objeto de ações específicas para sua resolução. Muitos dos problemas vivenciados pelas áreas de saúde e educação não são solucionados somente pelas próprias áreas, pois em contextos de situações de vulnerabilidade social tais dificuldades apresentam dimensões multidimensionais que requerem uma abordagem integral em conjunto com outras esferas de atuação¹⁵⁵.

A atuação intersetorial se dá a partir de múltiplos esforços. Na prática o acompanhamento das famílias por meio do Sistema de Condicionalidades ocorre através dos profissionais que atuam nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS, nas Escolas (Municipais, Estaduais e Federais) e nas Unidades de Estratégia de Saúde da Família - ESF. As informações colhidas possibilitam identificar se os beneficiários estão acessando os sistemas de garantia de direitos, o cruzamento de dados gerados pelo sistema permite a comunicação entre as três Políticas Sociais e a identificação das situações de vulnerabilidade social, baixa frequência escolar, baixo peso, falta de receber vacinas e falta acompanhamento de pré-natal.

O acompanhamento da frequência escolar é feito a cada bimestre; já o da saúde é semestral. Nos casos de descumprimento, as famílias são notificadas por meio do extrato de pagamento ou cartas. Todo esse aparato tecnológico, burocrático e institucional é relevante para efetivação dos direitos sociais, mas o principal fator é o trabalho intersetorial que se constrói dentro dos municípios, próximo aos cidadãos.

O trabalho em rede trata-se de algo integrado entre os serviços oferecidos no município, tendo o CRAS e a Escola como bases de referência, que, juntos, poderão oferecer melhores serviços de integração aos indivíduos e seus familiares envolvidos em situações de vulnerabilidade, já que as duas instituições podem utilizar a troca de informações para melhorar a condição de vida dos alunos inseridos no ambiente escolar e seus familiares, via diferentes serviços de assistência social¹⁵⁶.

¹⁵⁴“Segundo Brasil (2011), as condicionalidades impostas às famílias pelo Governo Federal abrangem os direitos básicos como a educação, a saúde e a assistência social. Com relação à educação, é obrigação das famílias manterem seus filhos na escola, com frequência mínima mensal de 85% para filhos até 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos.” (CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward, Martins; SILVA, Jorge Mariano. O impacto do Programa Bolsa Família na renda e na educação para o nordeste brasileiro, nos anos de 2004 e 2006. *Rev. Econ. Contemp.* v. 17, n. 1, p. 99-128. Ri de Janeiro, 2013. Pág. 04. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/160445/223813/sim1_mesa6_o_impacto_programa_bolsa_familia_Renda_e_educacao.pdf/0a570fab-38ed-4e26-81c5-77026edab3d4. Acessado em: 01 de maio de 2021.).

¹⁵⁵ XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. *Revista Inclusão Social* v. 5, nº 1. Brasília, 2011. Pág. 13

¹⁵⁶SCHUISTAK, Roseli. Os Desafios da Escola Pública Paranaense na Perspectiva do Professor. *Cadernos PDE*. Paraná, 2014. Pag. 04. Disponível em:

Embora não exista uma condicionalidade da assistência social, o seu papel está justamente no acompanhamento das famílias em descumprimento das exigências de educação e saúde. Com uma atuação descentralizada os CRAS ficam localizados nos territórios mais vulneráveis, próximos às famílias beneficiárias do programa. É por meio desse acompanhamento que os profissionais tomam conhecimentos dos motivos que levaram ao descumprimento e realizam as articulações com os demais serviços públicos para que seja superada a situação de vulnerabilidade, risco social e violação de direitos.

No dia a dia a intersectorialidade se faz através de espaços comunicativos que garantam as negociações e gerenciamentos de conflitos, sendo que o resultado não será necessariamente o fim do problema, mas a soma de forças nas possibilidades de agir. O CRAS é a unidade pública e estatal que conduz esse tipo de ação, no âmbito da proteção social básica, a gestão territorial compreende a articulação da rede socioassistencial, a promoção da articulação intersectorial e a busca ativa, todas realizadas no território de abrangência dos CRAS.¹⁵⁷

A articulação intersectorial deve ser uma estratégia de potencialização de resultados, por isso não deve ser mero arranjo informal: recomenda-se que seja institucionalizada e normatizada, propiciando uma ação contínua e efetiva. A promoção da articulação intersectorial no território de abrangência do CRAS é uma ação coletiva, compartilhada e integrada a objetivos e possibilidades de outras áreas, tendo por escopo garantir a integralidade do atendimento aos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade e risco social¹⁵⁸.

A mudança de paradigma está na possibilidade de executar as Políticas Sociais a partir de uma visão integrada, em que o problema da evasão escolar e das faltas dos alunos deixam de ser somente problemas escolares, e passam a serem geridos como problemas sociais. Com isso se estabelece um olhar para a totalidade do usuário dos serviços, propiciando a otimização de recursos¹⁵⁹.

http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernospde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_uel_gestao_artigo_roseli_schustak.pdf. Acessado em: 06 fev. 2022.

¹⁵⁷MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. Pág. 10. Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Acompanhamento_condicionalidades.pdf. Acessado em 18 Dez. 2021.

¹⁵⁸MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. 1. Ed. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009. Pág. 28.

¹⁵⁹SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersectorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitória, 2012.

2.3 Educação pública e os desafios sociais

O direito à Educação está posto constitucionalmente, mas nos países latino-americanos existe um processo de exclusão educacional; e o fato de nas últimas décadas ter ocorrido uma ampliação do número de pessoas frequentando a escola não significa dizer que existe a efetivação do direito educacional, Gentili¹⁶⁰ afirma que essa constatação só é possível a partir de uma análise multidimensional dos processos de exclusão educacional.

Ao explorarmos os aspectos constitucionais de garantia do direito à educação é possível constatar que, com o passar do tempo, houve uma ampliação do número de anos escolares obrigatórios. A Constituição de 1946 foi a primeira que deu ao Estado a obrigatoriedade de efetivar a educação no país, considerando o tempo mínimo obrigatório (ensino fundamental) de quatro anos) já a Constituição de 1967 ampliou para oito anos o tempo obrigatório. A Constituição de 1988 estabelece em seu Art. 208, I que a educação obrigatória e gratuita se dá dos quatro aos dezessete anos de idade, inclusive para aqueles que não tiverem acesso em idade própria, sendo acrescidos dois anos de pré-escola e três anos de ensino médio.¹⁶¹

O binômio gratuidade e obrigatoriedade do ensino não se constituíram simultaneamente e nem para todas as fases do ensino. O ensino fundamental ganhou a característica de gratuidade (Constituição de 1824) antes da obrigatoriedade, já em relação ao ensino médio não podemos afirmar que exista uma apropriação dessas duas características, para essa fase do ensino existe uma progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

Ainda que a EC n.º 14/1996 tenha modificado esta situação eliminando a obrigatoriedade do texto constitucional e deixando a expressão “progressiva universalização gratuita”, no texto da Lei 8.069/1990, artigo 54, inciso II, mesmo tendo sofrido transformações com a Lei 12.010/2009, continua a considerar que o Ensino Médio é progressivamente obrigatório e gratuito¹⁶².

O ECA¹⁶³ e a LDB¹⁶⁴ reforçam os princípios constitucionais e direcionam a execução do ensino no país, sendo um dos eixos norteadores a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, mas o estudo dos direitos sociais, sobretudo o direito à educação não

¹⁶⁰ GENTILI, Pablo. O Direito à Educação e as Dinâmicas de Exclusão na América Latina. Revista *Educ. Soc.* vol. 30, n. 109, p. 1059-1079. Campinas, 2009

¹⁶¹ RIBEIRO, Renato Janine. Escola pública no Brasil Como enfrentar os tempos difíceis. Pág. 101. In: Escola pública: tempos difíceis, mas não impossíveis. Nora Krawczyk (org.). Campinas, 2018.

¹⁶² ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Pag.114. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012. Pág. 54

¹⁶³ BRASIL, Lei n.º 8.069/90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

¹⁶⁴ BRASIL, Lei n.º 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

pode ser feito somente pelo viés legalista. Assis afirma que a efetivação da educação gratuita e obrigatória depende de medidas que tornem “não apenas no que diz respeito à manutenção da instituição, mas daquilo que for necessário - desde a porta da casa do aluno até o processo de ensino-aprendizagem em sala de aula.”¹⁶⁵

O direito à educação possui um significado mais abrangente quando estudado sob a perspectiva do Princípio da Dignidade Humana, sendo a aplicação e interpretação das leis, as decisões políticas e as questões orçamentárias alguns dos passos para efetivação desse direito. Outra questão é a tendência de associar universalização com a oferta de vagas, sendo que, para Assis, “discutir a qualidade desta vaga é tão importante quanto identificar o número de vagas existentes, caso contrário, efetiva-se o direito constitucional de ir, vir, estar e permanecer, e não o direito à educação.”¹⁶⁶

As Políticas Públicas de modo geral são parte do caminho para efetivação dos Direitos Sociais e constituem um desafio, visto que a efetivação ao longo desses 33 anos é permeada por avanços e retrocessos, principalmente em relação às escolas públicas e gratuitas, que são as principais responsáveis por garantir esse direito. De acordo com o CENSO Escolar 2020, no ano de 2019 havia 47.874.246 alunos matriculados na rede de ensino, sendo que 38.739.461 (80,92%) das matrículas são da rede pública e 9.134.785 são da rede privada ¹⁶⁷. A pesquisa também demonstrou que esse contingente de alunos acaba evadindo do sistema educacional conforme o avanço da idade, pois em 2019 foram identificados 59.760 alunos com quatorze anos fora da escola, sendo que esse número aumenta com o avanço da idade, chegando a 698.934 alunos com dezessete anos fora da escola.

Tabela 1 – Número de alunos por idade que Deixaram de Frequentar a escola em 2019 no Brasil

Variável - Pessoas de 14 a 29 anos que não frequentaram no máximo ensino médio ou curso equivalente sem completar (mil pessoal)	
Brasil Ano - 2019	
Idade que deixou de frequentar escola	
Até 13 anos	835
14 anos	800

¹⁶⁵ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012. Pág. 55

¹⁶⁶ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012. Pág. 114

¹⁶⁷ MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Censo Escolar 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_coletiva.pdf. Acessado em: 20 Jan. 2022.

15 anos	1.391
16 anos	1.737
17 anos	1.748
Total	9.835

Fonte: IBGE - Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua anual – 2º trimestre, 2019.

A tabela 3 demonstra a evasão escolar de acordo com a idade no ano de 2019. Se por um lado a gratuidade está garantida e por outra existe a obrigatoriedade, considerando os números apresentados, podemos afirmar que há violação do direito à educação durante o percurso escolar desses alunos e isso provavelmente se deve às distintas condições em que os cidadãos se encontram, assim como as escolas. Neste sentido, afirma Assis:

A universalização do ensino é, portanto, meta e não uma característica inerente ao direito à educação, estando vinculada ao direito público subjetivo, limitado ao ensino gratuito e obrigatório, hoje vinculado a uma faixa etária e não a um ou mais níveis de Ensino¹⁶⁸.

Essa dificuldade de efetivação demonstrada pelo CENSO Escolar 2020 foi nomeada por Gentili como um processo de “universalização sem direitos” e o autor aponta três fatores relevantes que deverão ser levados em conta no momento de compreender a efetivação do direito educacional na América Latina, são eles: pobreza e desigualdade, desenvolvimento fragmentado dos sistemas escolares e uma cultura política sobre Direitos Humanos marcada por aspectos privatista e economicista.

No início deste capítulo ficou evidente que existe, desde a década de 90, um reconhecimento por parte do Estado de que a pobreza e desigualdade social estão relacionadas ao processo de não escolarização de crianças e adolescentes. O Estado, ao associar desigualdade social com falta de acesso à educação, implementou os já mencionados programas sociais, mas ocorre que a inclusão dos excluídos no sistema educacional público é marcada por uma dinâmica de exclusão includente.

[...] é, um processo mediante o qual os mecanismos de exclusão educacional se recriam e assumem novas fisionomias, no contexto de dinâmicas de inclusão e inserção institucional que acabam sendo insuficientes ou, em alguns casos, inócuas para reverter os processos de isolamento, marginalização e negação de direitos que estão envolvidos em todo processo de segregação social, dentro e fora das instituições educacionais¹⁶⁹.

Ao desenvolvermos uma análise dos principais programas de transferência direta de renda, observa-se que é estabelecida uma relação de causa e efeito entre o acesso e frequência

¹⁶⁸ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Pag.114. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012.

¹⁶⁹ GENTILI, Pablo. O Direito à Educação e as Dinâmicas de Exclusão na América Latina. Revista *Educ. Soc.* vol. 30, n. 109, p. 1059-1079. Campinas, 2009. Pág. 1061

escolar com a superação da condição de miséria dos beneficiários. Neste sentido, apontam a escola como uma das instituições que realizará esse processo de ascensão social daqueles sujeitos, mas essa relação óbvia e linear entre educação e desenvolvimento econômico encontra-se ultrapassada, pois já está evidente que o processo de universalização da educação trouxe para dentro do sistema educacional novas formas de exclusão das minorias.

Bourdieu em sua obra “A Economia das Trocas Simbólicas” disserta sobre o motivo da escola não cumprir o papel de promoção da igualdade entre os alunos¹⁷⁰. Para o autor, o bom desempenho dos alunos é influenciado pelo capital cultural da família; neste sentido, o sistema escolar reproduz as desigualdades, uma vez que o conteúdo ali ministrado está mais próximo da cultura das elites. Por isso, quanto maior o nível de exclusão socioeconômica daquele aluno agora incluído, maiores serão as dificuldades apresentadas por ele, o que prejudica um bom desempenho.

Por conseguinte, a racionalização progressiva de um sistema de ensino- que se organiza de modo cada vez mais exclusivo em função das atividades profissionais cada vez mais diversas para as quais oferece uma formação - poderia ameaçar a integração cultural da classe cultivada, não fosse o fato de que, para esta classe, a transmissão da cultura e, particularmente do que se designa por cultura geral, encontra-se a cargo tanto da escola como da família¹⁷¹.

O direito de estar na escola e o tempo de permanência não resultam necessariamente na conquista de trabalho digno ou melhoria da qualidade de vida. A qualificação da mão de obra trabalhadora envolve sim o processo de escolarização, mas a este são somados fatores sociais e culturais, de gênero, de classe, de etnia, dentre outros. Neste sentido o trabalhador deve apresentar outras características exigidas pelo mercado e não somente a escolarização necessária à vaga de emprego a que está concorrendo.

O desemprego e a baixa escolarização das famílias em situação de vulnerabilidade social são propagados de geração em geração. Essa situação interfere nas oportunidades educacionais que por vezes não acontecem ou são ofertadas de forma precária, por isso se faz necessária a correlação entre pobreza social e pobreza educacional. Fatores como a falta de alimentação adequada, o trabalho infantil, o exercício prematuro da maternidade, questões habitacionais e de saneamento básico, a precária assistência médica, situações de violência física, sexual, psicológica, envolvimento com uso e tráfico de drogas dentre outros, são problemas sérios que também devem ser resolvidos.

¹⁷⁰ BOURDIEU, Pierre. A Economia das trocas simbólicas. Trad. Sergio Miceli. São Paulo, Perspectiva, 2007.

¹⁷¹ BOURDIEU, Pierre. A Economia das trocas simbólicas. Trad. Sergio Miceli. São Paulo, Perspectiva, 2007. Pág. 216.

De maneira geral, na região, houve uma enorme correspondência entre a pobreza em termos sociais e a pobreza em termos educacionais, situação que tendeu a se aprofundar à medida que os pobres conseguiam superar mais e mais barreiras de acesso e permanência dentro do sistema educacional. É significativo associar esta observação a um fenômeno não menos antidemocrático existente em nossos países: a persistente desigualdade social articula-se a uma também persistente e cada vez mais complexa desigualdade educacional¹⁷².

No decorrer dos anos a desigualdade educacional foi atrelada a múltiplos fatores. A primeira concepção de desigualdade envolvia a questão do acesso; posteriormente o problema estava na progressão escolar, a partir dos anos 2000 a questão passa a ser a capacidade de aprendizagem dos alunos¹⁷³. O relatório da PNAD Contínua demonstra que existem avanços no alcance da meta de universalização do ensino, desde o ano de 2016, para a faixa etária de seis a quatorze anos há um percentual de 99,2% de alunos matriculados sendo garantido o acesso, mas esse percentual vai caindo conforme o aumento da faixa etária dos alunos.

Tabela 2 –Taxa de escolarização entre os anos de 2016 – 2019

	Taxa variável de escolarização (%)											
	Brasil											
	2016			2017			2018			2019		
	Total	Branca	Preta ou Parda	Total	Branca	Preta ou Parda	Total	Branca	Preta ou Parda	Total	Branca	Preta ou Parda
6 a 14 anos	27,5	26,2	28,7	27,3	26,1	26,1	27,1	26,3	27,9	26,9	26,1	27,7
15 a 17 anos	99,2	99,5	99	99,2	99,4	99,1	99,3	99,5	99,2	99,7	99,8	99,6
18 a 24 anos	87,2	88,8	86,3	87,2	88,3	86,3	88,2	88,5	88	89,2	90,9	88,1
25 anos ou mais	32,8	37,4	29,4	31,7	36,7	26,4	32,7	36,6	28,9	32,4	37,9	28,8
25 anos ou mais	4,2	4,3	4,2	4,3	4,4	4,2	4,6	4,7	4,4	4,5	4,8	4,3

Fonte: IBGE, 2019

Essa informação demonstra que grupos antes excluídos do sistema educacional foram incluídos, mas sua chegada à escola trouxe novas formas de exclusão. Não basta garantir o acesso à educação, pois a escola foi transformada em um espaço de diversidade em que o processo de inclusão dos pobres, dos negros, dos indígenas, dos deficientes e de outros grupos

¹⁷² GENTILI, Pablo. O Direito à Educação e as Dinâmicas de Exclusão na América Latina. Revista *Educ. Soc.* vol. 30, n. 109, p. 1059-1079. Campinas, 2009. Pág. 1067

¹⁷³ SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino. Direito a Educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-14072017-165118/publico/GABRIELA_THOMAZINHO_CLEMENTINO_SAMPAIO.pdf

minoritários é permeado por exclusões¹⁷⁴. A partir de 2006 o ensino fundamental passou a ter duração mínima de nove anos, incorporando a última série da educação infantil, como primeira do ensino fundamental¹⁷⁵, o que garante um aumento do contingente de alunos matriculados nessa etapa, mas esse índice não se mantém no ensino médio.

O sistema educacional brasileiro é bastante desigual, os mesmos relatórios apontam discrepâncias regionais, de gênero e de raça que demonstram a segregação da pluralidade sócio cultural, sendo que o racismo educacional persiste na América Latina, no Brasil a dificuldade de acesso e permanência da população parda e negra ficam evidenciada nos dados apontados nos relatórios PNAD.

Tabela 3 - Percentual de pessoas analfabetas conforme cor ou raça

Referência	2016	2017	2018	2019
Pessoas pardas e negras analfabetas 15 anos ou mais	9,80%	9,30%	9,10%	8,90%
Pessoas brancas analfabetas 15 anos ou mais	4,10%	4,00%	3,90%	3,60%
Frequência escolar das pessoas pardas e negras dos 15- 17 anos	63,10%	63,60%	64,90%	66,70%
Frequência escolar das pessoas brancas dos 15- 17 anos	75,90%	76,60%	76,50%	79,60%

Fonte: autoria própria, com base na PNAD contínua anual.

A inclusão vem acontecendo, mas a manutenção desses alunos nas escolas é um desafio, a questão da pobreza e da desigualdade se deslocaram para dentro das escolas e se tornam problemas institucionais. A desigualdade social e educacional não poderá ser superada se não houver o reconhecimento dos desiguais enquanto sujeitos que apresentam suas especificidades culturais, regionais, de gênero e etnia. Arroyo¹⁷⁶ afirma que os desiguais precisam ser vistos a partir de suas especificidades, não podem ser tratados apenas como destinatários de políticas sociais, a relação educação e desigualdade não é abstrata e genérica, existe uma concretude a ser incorporada pelas Políticas Sociais.

Ignorar os coletivos vítimas das desigualdades e vê-los apenas como destinatários das políticas termina empobrecendo a visão do Estado e as análises de suas políticas e instituições. Só vendo o Estado, os governos, os entes federados, os poderes, suas leis e diretrizes, como atores sociais e políticos e ignorando o conjunto de atores e de

¹⁷⁴ FONSECA, Jorge Albert Lago; PIMENTA, Renata Waleska. A chegada dos desiguais á escola: novas formas de inclusão/ exclusão. IX ANPED. Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2796/421>. Acessado em: 03 Out. 2021.

¹⁷⁵ BRASIL, Lei n. 11.274/2006. Dispõe sobre Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm. Acessado em: 29 Jun. 2022.

¹⁷⁶ ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. Educação & Sociedade. v. 31, n. 113, p. 1075-1432. Campinas, 2010

forças, inclusive os coletivos feitos desiguais, termina por produzir análises de políticas pobres, repetitivas. Incapacitados de captar as tensões na sociedade, tornam as análises incapazes de captar as tensões no Estado e nas suas políticas. Tornam-se análises e propostas de políticas lineares, de cumprimento do dever do Estado para a solução dos problemas da sociedade¹⁷⁷.

Existem intensos processos de diferenciação e segmentação dos sistemas escolares; esse problema resulta na precarização da escolarização dos cidadãos mais vulnerais, pois o sistema educacional é heterogêneo. Portanto, os recursos, os territórios, as dinâmicas de funcionamento, o perfil dos professores, os tipos de alunos que convocam e a qualidade do conteúdo que ministram são operadas de forma desigual.

O direito à educação torna-se assim a quimera de um sistema que consagra a distribuição desigual dos benefícios educacionais como o resultado natural de um mercado que premia e castiga os indivíduos em virtude de seus supostos méritos cognitivos e de suas vantagens econômicas herdadas ou adquiridas. Uma quimera que adquire o rosto de uma bela sereia ou de um monstro petulante, de acordo com o lugar a partir do qual tenhamos a sorte ou a desgraça de observá-la¹⁷⁸.

São boas razões para acreditar que o sistema de matrículas por zoneamento na educação pública nos faz remeter ao conceito de “ecologia do mercado escolar”, e a consequência de determinar que um aluno seja matriculado em escolas pertencentes ao seu território de moradia, é a existência de um processo de segregação entre escolas periféricas e escolas centrais, pois a localização territorial das escolas influencia o acesso e na qualidade do ensino ofertado, visto que nas periferias encontramos as piores condições socioeconômicas dos alunos, a exposição a situações de violências e a dificuldade de acesso à moradia adequada são fatores relevantes nas regiões periféricas que possuem menor incidência no território central:

As variáveis territoriais – região de moradia e residência em área de favela – são relevantes, sobretudo porque parecem refletir efeitos da incapacidade do Estado fazer frente à pressão demográfica sobre as escolas, derivados da dinâmica populacional local e dos efeitos de segregação¹⁷⁹.

A correlação estabelecida entre a política educacional e de transferência de renda é inserida dentro de um contexto já problemático de segregação dos sistemas escolares, pois as escolas que possuem mais alunos pertencentes a programas sociais de transferência direta de

¹⁷⁷ ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. *Educação & Sociedade*. v. 31, n. 113, p. 1075-1432. Campinas, 2010. Pág. 1385

¹⁷⁸ GENTILI, Pablo. O Direito à Educação e as Dinâmicas de Exclusão na América Latina. *Revista Educ. Soc.* vol. 30, n. 109, p. 1059-1079. Campinas, 2009. Pág. 1070

¹⁷⁹ TORRES, Haroldo da Gama; PAVEZ, Regina; BICHIR, Renata Mirandola. Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? Workshop “Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies”. Rio de Janeiro, 2006. Pág.11. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf> Acessado em: 27 de março de 2021.

renda são aquelas que já precisam lidar com outros problemas sociais. Essa situação acaba exigindo maior empenho dos profissionais de escolas periféricas em realizar um trabalho intersetorial com a assistência social.

CAPÍTULO 3 – DIÁLOGOS ENTRE ESCOLA E CRAS: UMA TRAJETÓRIA INTERSETORIAL

A partir da pesquisa bibliográfica realizada nos dois primeiros capítulos constatamos que o Estado é o principal responsável quando tratamos sobre efetivação dos direitos sociais; porém identificamos também que mesmo com o processo de universalização do ensino fundamental e a implementação da PNAS, ainda estamos diante de um cenário de desigualdade educacional e social. Neste capítulo buscaremos compreender, a partir do estudo de caso, em que medida a intersectorialidade do sistema de gestão de condicionalidade pode se tornar um referencial paradigmático na efetivação dos Direitos Sociais.

Inicialmente apresentamos o contexto social e educacional do município de Pouso Alegre - MG, em seguida realizamos a análise do “Guia de Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família” disponibilizado pelo Ministério da Cidadania e o fluxograma da Política de Assistência Social do Município de Pouso Alegre¹⁸⁰, por fim foram analisados os dados ofertados pelo Ministério da Cidadania¹⁸¹. Em linhas gerais, serão evidenciadas algumas características e desafios do trabalho intersectorial, que envolvem sistematicamente a rede de educação e assistência social.

3.1. Estudo de caso

Considerando o paradigma da intersectorialidade como ferramenta para efetivação dos direitos sociais previstos na constituição, o estudo de caso de experiências concretas se faz relevante para evidenciar a efetividade das Políticas Sociais na realidade dos cidadãos. Triviños (1987 p.133) em sua obra “Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação” dedica um capítulo ao estudo de caso enquanto tipo de pesquisa, afirmando sua relevância uma vez que esta “é uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa profundamente”¹⁸². O autor diferencia os tipos de estudo de caso, sendo a presente pesquisa enquadrada no “Estudo de caso Histórico Organizacional”.

O interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição. A unidade pode ser uma escola, uma universidade, um clube etc. O pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar. Que material

¹⁸⁰ SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. Fluxograma da Política de Assistência Social do Município de Pouso Alegre. Prefeitura de Pouso Alegre. Pouso Alegre, 2018.

¹⁸¹ MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Relatórios de Informações Sociais. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>. Acessado em: 03 Mai. 2022.

¹⁸² TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. Pág. 133

pode ser manejado, que está disponível, ainda que represente dificuldades para seu estudo. Isto significa que existem arquivos que registraram documentos referentes à vida da instituição, publicações, estudos pessoais com os quais é possível realizar entre vistas etc. Esta informação prévia necessária é básica para delinear preliminarmente a coleta de dados¹⁸³.

A unidade a ser estudada é a execução da condicionalidade de educação do PBF no município de Pouso Alegre – MG, e o método a ser aplicado é a coleta de materiais ofertados pela plataforma pública da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, pelo IBGE, Secretaria Municipal de Políticas Sociais, Ministério da Cidadania. O Objetivo do estudo de caso foi analisar trabalho intersetorial desenvolvido pela educação e assistência social através do SICON, observando se o acompanhamento dos alunos em descumprimento da condicionalidade de educação foi capaz de elevar a frequência e reduzir a evasão escolar deles.

Para orientar a pesquisa, foi construído um plano de análise dos materiais com base na revisão bibliográfica, e essa análise associa dados quantitativos ao aporte teórico e transforma expressões quantitativas em qualitativas. “Se aceitamos este ponto de vista, da "neutralidade" natural dos instrumentos de Coleta de Dados, é possível concluir que todos" os meios que se usam na investigação quantitativa podem ser empregados também no enfoque qualitativo.”¹⁸⁴

A região onde está localizado o município ficou conhecida depois da expedição de Dom Francisco de Souza (ano de 1601), nomeada “região do mandu” a passagem que cortava o rio de mesmo nome se tornou obrigatória para os bandeirantes, pois facilitava o transporte de animais e carga que vinham de São Paulo em direção ao “Sertão das Gerais” (região de extração de ouro). Cem anos depois a região se tornou ponto de descanso dos bandeirantes, e mais tarde foi construído um posto fiscal para que fossem cobrados impostos evitando desvio clandestino do ouro.

Por volta de 1755, foi construído um posto fiscal ou Registro, destinado a evitar o desvio clandestino de ouro das minas de Santana do Sapucaí e Ouro Fino, para São Paulo e Santos, visando com isso cobrar o quinto devido à Coroa portuguesa. A presença de um Fiel, acompanhado de guardas, neste posto, indica que se tratava de um Registro de grande movimento e, conseqüentemente, de um povoado em franca expansão¹⁸⁵.

¹⁸³ TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. Pág. 134

¹⁸⁴ TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. Pág. 137

¹⁸⁵ MINAS GERAIS. Prefeitura Municipal de Pouso Alegre. Disponível em: <https://www.vemprapousoalegre.com.br/historia>. Acessado em: 30 de maio de 2022

No século XIX, com a chegada da família real ao Brasil, a região do Sul de Minas se tornou um importante polo político e econômico; durante esse período houve avanços e o povoado que ocupava a região foi elevado a freguesia (1831) e levou o nome de “arraial do Bom Jesus de Matozinhos do Mandu”. Dezessete anos depois (1948) a freguesia foi transformada em cidade através da Lei Provincial n.º 443, de 19 de outubro, sendo que as principais atividades econômicas eram agricultura e havia algumas fábricas de “aguardente”, uma de velas e uma de chapéus.

Em 1830 o Padre Bento, auxiliado por seu coadjutor, Padre João Dias de Quadros Aranha fundou o Pregoeiro Constitucional, jornal de grande relevo na vida política da época, sendo o primeiro a sair no sul de Minas e o quinto na Província. Foi em suas oficinas que se imprimiu o projeto da nova Constituição do Império, chamada "Constituição de Pouso Alegre", preparada por membros do Partido Moderador no intuito de satisfazer as exigências dos mais avançados e pacificar os demais. Também criou O Recompilador Mineiro entre os anos de 1833 a 1837. Através deles difundiu o ideário liberal na sua versão moderada, opôs-se ao autoritarismo de D. Pedro I¹⁸⁶.

Geograficamente o município conta com uma área de 542.797 km², hoje é a segunda maior cidade do Sul de Minas Gerais, sendo a primeira Poços de Caldas. A população de Pouso Alegre estimada pelo IBGE em 2021 era de 154.293 habitantes, com características urbanas a maior parte da população (92%) reside na cidade. Em 2019, o PIB *per capita* foi de R\$58.312,84, o salário médio mensal era de 2,4 salários mínimos, e a proporção de pessoas ocupadas era de 38%¹⁸⁷.

O município tem característica urbana e é considerado um polo industrial, possui 301 indústrias, sendo as principais no setor alimentício, farmacêutico e maquinário; há 8.020 estabelecimentos comerciais e 11.073 prestadores de serviços, apesar da agricultura não ser a principal atividade econômica, atualmente, existem em média 10.984 pessoas residindo no campo, sendo a produção de morango a principal atividade agrícola.¹⁸⁸

¹⁸⁶MINAS GERAIS. Prefeitura Municipal de Pouso Alegre. Disponível em: <https://pousoalegre.mg.gov.br/pouso-alegre.asp?id=1#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20Pouso%20Alegre,primeiro%20nome%20de%20Pouso%20Alegre>. Acessado em: 30 de maio de 2022

¹⁸⁷ Informações disponibilizadas pelo IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pouso-alegre/panorama>. Acessado em 29 Jun.. 2022.

¹⁸⁸MINAS GERAIS. Prefeitura Municipal de Pouso Alegre. Disponível em: <https://pousoalegre.mg.gov.br/pouso-alegre.asp?id=1#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20Pouso%20Alegre,primeiro%20nome%20de%20Pouso%20Alegre>. Acessado em: 30 de maio de 2022.

A cidade conta com 07 CRAS, 01 Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS¹⁸⁹, 01 Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua – Centro POP¹⁹⁰, e 01 Centro Municipal de Acolhimento Provisório de Adultos – CEMAPA¹⁹¹.

Os CRAS do município ofertam o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF¹⁹², o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV¹⁹³, o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos¹⁹⁴, e o Serviço de apoio ao Cadastro Único do Governo Federal. O Município possui 01 CRAS

¹⁸⁹“O CREAS é uma unidade pública estatal de abrangência municipal, responsável pela oferta de orientação e apoio especializados e continuados a indivíduos e famílias (crianças, adolescentes, jovens, adultos, idosos, pessoa com deficiência e mulheres) com direitos violados, cujos vínculos não foram rompidos, direcionando as ações para a família na perspectiva de potencializar e fortalecer sua função protetiva, buscando superar a situação apresentada.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. 1. Ed. Brasília, 2009. Pág. 13

¹⁹⁰ “O Centro POP se constitui numa unidade de referência da proteção social especial de média complexidade, de caráter público estatal, devendo ofertar o Serviço Especializado para Pessoa em Situação de Rua proporcionando vivência para o alcance da autonomia estimulando a organização, mobilização e participação social.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. 1. Ed. Brasília, 2009. Pág. 23

¹⁹¹ “Oferece acolhimento provisório com espaço e estrutura para acomodação, alimentação e higiene pessoal, garantindo privacidade para pessoas adultas em situação de rua, migrante e/ou trecheiro de ambos os sexos, respeitando o perfil dos usuários bem como sua orientação sexual.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. 1. Ed. Brasília, 2009. Pág. 28

¹⁹² “O PAIF é o principal serviço de Proteção Social Básica, ao qual todos os outros serviços desse nível de proteção devem articular-se, pois confere a primazia da ação do poder público na garantia do direito à convivência familiar e assegura a matricialidade sociofamiliar no atendimento socioassistencial, um dos eixos estruturantes do SUAS.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. Pág. 31. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acessado em 29 Jun. 2022.

¹⁹³ “Realizado em grupos, organizado a partir de percursos, de modo a garantir aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com famílias e prevenir a ocorrência de situações de risco social. Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. Pág. 81. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acessado em 29 Jun. 2022.

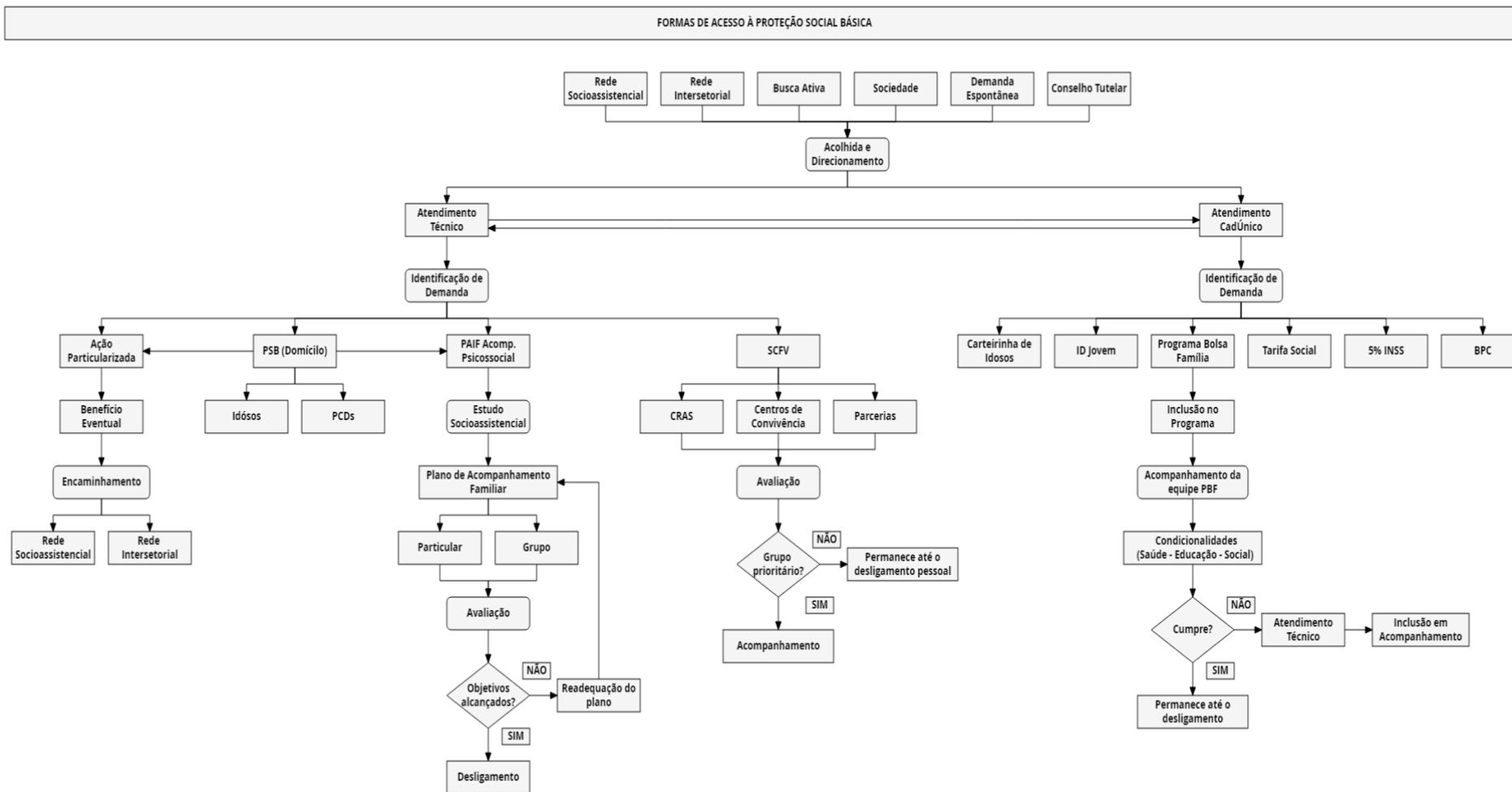
¹⁹⁴ “O serviço tem por finalidade a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento de vínculos familiares e sociais dos usuários. Visa a garantia de direitos, o desenvolvimento de mecanismos de inclusão social, a equiparação de oportunidades e a participação e o desenvolvimento da autonomia das pessoas com deficiência e pessoas idosas, a partir de suas necessidades, potencialidades individuais e sociais, prevenindo situações de risco, a exclusão e o isolamento.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. Pág. 81. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acessado em: 29 Jun. 2022.

volante¹⁹⁵ para atender a zona rural, 01 CRAS Central, 01 CRAS Sul, 01 CRAS Sudeste, 01 CRAS Sudoeste, 01 CRAS Nordeste e CRAS Cidade Jardim, os equipamentos possuem sua sede em bairros com maior índice de vulnerabilidade, mas seu território de abrangência é dividido por zoneamento de forma que hoje não há nenhum bairro descoberto da rede socioassistencial.

O serviço de apoio ao Cadastro Único executado nos CRAS consiste em disponibilizar um servidor de nível médio para realizar e atualizar o cadastro dos cidadãos de forma descentralizada; neste sentido, o acesso ao serviço fica mais próximo ao público alvo. As etapas consistem em identificação da demanda, direcionamento e orientação para quais programas sociais a pessoa/família tem perfil, são eles: carteirinha de passe livre para idosos, ID Jovem, Tarifa Social, Contribuição baixa renda INSS, Benefício de Prestação Continuada – BPC e Bolsa Família (hoje Auxílio Brasil).

¹⁹⁵”Observa-se que a Equipe Volante potencializa a oferta do PAIF, na medida em que leva este serviço da PSB às famílias localizadas nos territórios com as características descritas. Desta forma, para a execução adequada do serviço, torna-se relevante o conhecimento das diretrizes contidas nos volumes “Orientações Técnicas sobre o PAIF” e no documento “Resumo da caracterização da Equipe Volante”, quando o município identificar a necessidade de utilização desta equipe.” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acessado em 29 Jun. 2022.

Imagem 3 – Imagem parcial do Fluxograma dos CRAS desenvolvido pela Secretaria Municipal de Políticas Sociais (Pouso Alegre/MG)



Fonte: Fluxograma da Secretaria de Políticas Sociais de Pouso Alegre, 2018.

Uma vez inserido no PBF a família passava a ser acompanhada pela equipe do programa, conforme demonstra a Imagem 1. É importante ressaltar que esse acompanhamento se tratava de um monitoramento pelas equipes de saúde, educação e assistência que colhiam e lançavam as informações nos respectivos sistemas para que o Governo Federal consolidasse os dados.

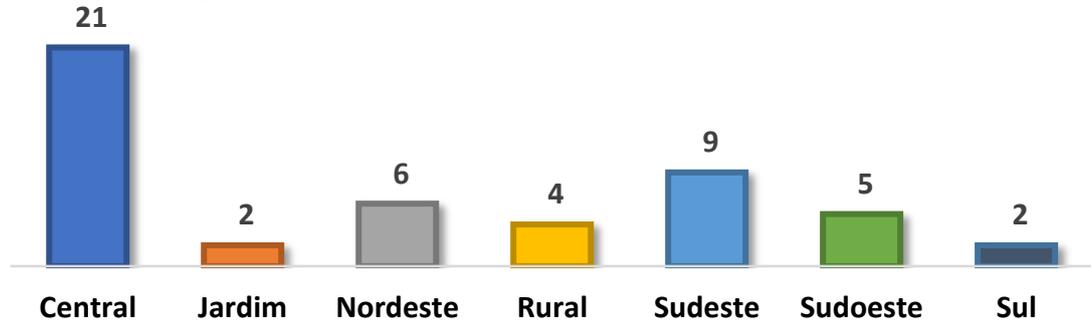
O sistema educacional no município é composto pelo total de 100 escolas, sendo 01 federal (Ensino Médio e Superior), 15 estaduais (Ensinos Fundamental e Médio), 34 municipais (14 creches, 03 pré-escolas, 1 escola especial, 1 EJA, 15 escolas municipais) e 50 privadas, dentre essas escolas, seis estão localizadas na zona rural, sendo uma estadual, quatro municipais e uma privada. Vale ressaltar que existem 16 Instituições de Ensino Superior – IES privadas e 01 Universidade Federal na cidade.¹

Em busca de um diagnóstico socioeducacional, relacionamos a área de abrangência dos 7 CRAS com as 49 escolas municipais e estaduais. O resultado dessa correlação nos permitiu visualizar a proporção de escolar por CRAS.

¹ Informações colhidas no site da prefeitura de Pouso Alegre e SRE Pouso Alegre. Disponível em: <https://srepousoalegre.educacao.mg.gov.br/index.php/home/lista-de-escolas> e <https://www.pousoalegre.mg.gov.br/secretarias.asp?id=12>. Acessado em: 30 de maio de 2022.

Gráfico 1 - Relação das escolas por território de abrangência de cada CRAS

Distribuição de Escolas por Território



Diagnóstico (%)



Fonte: autoria própria, com base nas informações ofertadas nos sites da Prefeitura Municipal de Pouso Alegre e Secretaria Estadual de Educação.

O CRAS Central é responsável por atender 115 bairros da cidade e conta com 21 escolas públicas no seu território; o CRAS Sul atende 56 bairros e possui 02 escolas; o CRAS Rural que atende 44 bairros, possui 04 escolas rurais como referência; o CRAS Nordeste atende 29 bairros e tem 06 escolas em seu território; o CRAS Sudeste referência 27 bairros da cidade e possui 09 escolas em seu território ; o CRAS Sudoeste atende 21 bairros e possui 5 escolas no território de abrangência; o CRAS Cidade Jardim é responsável por referenciar 17 bairros e possui 02 escolas no território.

No segundo capítulo traçamos uma discussão sobre as dificuldades das escolas em lidar com as vulnerabilidades e o risco social de seus alunos e identificamos que existe maior dificuldade nas escolas periféricas. Procurando evidenciar essa discussão analisamos os dados do CREAS do município no mês de maio de 2022. Identificamos o quantitativo de situações de violência no mês estabelecido. Foram quantificados 516 casos ativos de violência, dentre eles 292 eram de violência contra crianças e adolescentes, os demais casos eram de violência

doméstica, violência contra o idoso e pessoas com deficiência. O diagnóstico de violência territorial apresentado pelo serviço identificou que a maior incidência é no território do CRAS Sudeste (121 casos), em seguida no CRAS Central (100 casos), CRAS Sudoeste (79 casos), CRAS Sul (69 casos), CRAS Nordeste, CRAS Cidade Jardim (36 casos), CRAS Rural (31 casos).

Compete às escolas realizarem o acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários e informá-la ao gestor municipal, aos CRAS cabe a responsabilidade de realizar o atendimento/acompanhamento das famílias que possuem membros em descumprimento das condicionalidades de educação. Para realizar essa etapa do trabalho a gestão municipal e os técnicos devem observar as orientações do Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família, que é de autoria do Departamento de Condicionalidades da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério da Cidadania.

O conteúdo é dividido em apresentação e cinco capítulos; no primeiro capítulo o Ministério da Cidadania apresenta o que são as condicionalidades do PBF, dando ênfase à participação das três esferas governamentais, em seguida são abordadas as etapas da gestão de condicionalidades e como se dá a participação de cada ator. No terceiro capítulo são apresentados os três sistemas de dados, sendo eles o de frequência escolar, o sistema de gestão do PBF da saúde e o SICON, já no quarto capítulo são disponibilizados os canais de atendimento aos gestores e no quinto estão presentes os anexos, sendo eles: motivos de baixa frequência, motivos de descumprimento na saúde, legislações e normas relacionadas à gestão de condicionalidade.

É importante destacar que a análise será direcionada à condicionalidade de educação; neste sentido as informações acerca das condicionalidades referentes a saúde não serão mencionadas na presente pesquisa.

Por se tratar de um programa nacional, o referido documento é uma ferramenta importante para divulgação, conhecimento e padronização das ações desempenhadas em todo território nacional. A ausência de diretrizes técnicas pode se tornar um problema durante a execução das políticas públicas, mesmo que cada território e região tenha suas peculiaridades, podemos destacar alguns aspectos que tornam as diretrizes relevantes. Primeiramente para a padronização da coleta de dado, pois é a partir delas que se faz um diagnóstico de cada região e público atendido; para direcionar os agentes públicos no trabalho técnico e evitar discrepâncias no tratamento e oferta dos serviços em diferentes regiões. A análise do

documento demonstra que a gestão de condicionalidade é mais do que um aparato burocrático de registo de informações:

Importante ressaltar que o acompanhamento das condicionalidades engloba não só o registro das informações dos beneficiários no Sistema de Gestão do Programa Bolsa Família na Saúde (do Ministério da Saúde) e no Sistema Presença (do Ministério da Educação), mas todo o processo de identificação das dificuldades existentes para que esses beneficiários tenham acesso aos serviços, além da realização de um trabalho de atendimento ou acompanhamento das famílias mais vulneráveis que permita a superação das dificuldades que as impedem de ter acesso pleno a seus direitos².

O acompanhamento das condicionalidades engloba inicialmente a coleta e registro de dados dos beneficiários; através dessas informações é possível identificar a composição familiar, o perfil socioeconômico, se a família pertence a grupos tradicionais, se existem dificuldades de acesso a serviços públicos, dentre outros. A operacionalização dessas informações e a distribuição de um perfil diagnóstico é relevante para as equipes que realizam o trabalho de atendimento e acompanhamento das famílias. Essa cadeia só é possível com a união de esforços dos governos federal, estaduais e municipais, para que as ações dos entes federativos não se sobreponham ou se contradigam, por isso o referido “Guia” é o principal instrumento norteador das ações, adentrando aos procedimentos que devem ser adotados pelos gestores e pelos responsáveis das áreas da saúde, educação e assistência social de cada ente federativo.

A operacionalização da gestão de condicionalidades é compartilhada e intersetorial, para isso são destacadas as atribuições de cada Ministério, Secretaria e Órgão Gestor. O Ministério da Cidadania e da Educação representam a atuação do governo federal e são responsáveis por diversas ações referentes aos registros, divulgação e consolidação de informações.

Quadro 3 - Atribuições Federais na Gestão das Condicionalidades

<p>Ministério da Cidadania Secretaria Nacional de Renda de Cidadania</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir o calendário de coleta e registro das informações; 2. Gerar os públicos para acompanhamento; 3. Consolidar o resultado de acompanhamento das condicionalidades; 4. Identificar os beneficiários em descumprimento; 5. Disponibilizar a lista de famílias em fase de suspensão aos municípios; 6. Promover ações de articulação intersetorial de políticas e programas.
<p>Ministério da Cidadania</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoio técnico aos estados;

² MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. Pág. 07

Secretaria Nacional de Assistência Social	2. Definir diretrizes, apoiar e orientar os municípios.
Ministério da Educação:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estabelecer diretrizes técnicas e operacionais sobre o sistema de frequência escolar; 2. Manter o funcionamento do sistema de frequência escolar; 3. Promover a formação continuada dos gestores estaduais e municipais; 4. Analisar os dados consolidados; 5. Encaminhar, ao Ministério da Cidadania, informações decorrentes do acompanhamento da frequência escolar; 6. Elaborar e divulgar, em parceria com o Ministério da Cidadania, calendário anual do acompanhamento da frequência escolar; 7. Apoiar o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o desenvolvimento de ações educativas aos estudantes e às suas famílias.

Fonte: autoria própria, com base nas informações coletadas no Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do PBF.

O Ministério da Cidadania é responsável por oito ações que se dividem entre as Secretarias Nacionais de Assistência Social e Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, sendo a principal delas o estabelecimento de um calendário para coleta e registro das informações e a comunicação com os beneficiários por meio dos extratos de pagamento ou cartas, onde indicam que algum integrante da família descumpriu alguma condicionalidade na área da saúde ou educação. O Ministério da Educação é responsável por sete ações, sendo as principais manter o funcionamento do sistema de frequência escolar e analisar os dados consolidados. O registro das informações escolares é feito a cada bimestre (fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro, outubro/novembro). Cada estado possui sua própria coordenação do PBF.

Quadro 4 - Atribuições Estaduais na Gestão das Condicionalidades

Coordenação Estadual do PBF:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar articulações com coordenadores estaduais das políticas de saúde e de educação; 2. Apoiar os municípios na realização das ações de gestão das condicionalidades; 3. Viabilizar o acesso ao Micon aos parceiros estaduais do PBF; 4. Analisar as informações relativas ao descumprimento de condicionalidades em seu estado e propor estratégias regionais e intersetoriais para o atendimento das famílias de forma integrada com equipes técnicas da Assistência Social; 5. Capacitar gestores do PBF.
Assistência Social:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Monitorar a realização do Atendimento/Acompanhamento Familiar no âmbito dos municípios e o registro no Sicon; 2. Apoiar e orientar os municípios a respeito da realização

	do acompanhamento socioassistencial; 3. Promover/fortalecer a gestão territorial e a qualificação do trabalho social com as famílias atendidas e acompanhadas no âmbito do PAIF e PAEFI.
Educação:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação; 2. Divulgar, aos municípios, as normas sobre o acompanhamento das famílias; 3. Apoiar os municípios na implantação do sistema de frequência escolar; 4. Disponibilizar aos órgãos municipais de educação as informações necessárias ao cumprimento do acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual; 5. Apoiar a implementação de ações de educação e de promoção social em âmbito municipal; 6. Analisar os dados consolidados de acompanhamento dos estudantes, visando constituir diagnóstico para subsidiar a política estadual de educação; 7. Propor ao Poder Público Estadual o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Fonte: autoria própria, com base nas informações coletadas no Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do PBF.

Cada equipe de coordenação estadual possui cinco atribuições, sendo a principal delas analisar as informações relativas ao descumprimento de condicionalidades em seu estado e propor estratégias regionais e intersetoriais para o atendimento das famílias de forma integrada com equipes técnicas da Assistência Social. No âmbito da assistência são três atribuições, sendo a promoção e fortalecimento da gestão territorial e a qualificação do trabalho social com as famílias atendidas e acompanhadas no âmbito do PAIF e PAEFI a mais importante, já na educação são sete atribuições e podemos identificar que as principais funções são viabilizar o acesso dos parceiros ao SICON e analisar as informações relativas ao descumprimento de condicionalidades em seu estado. Cada município possui seu gestor municipal do PBF.

Quadro 5 - Atribuições Municipais na Gestão de Condicionalidades

Gestão Municipal do PBF:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atuar para garantir a coleta das informações de acordo com os calendários definidos; 2. Cooperar com os responsáveis pelo atendimento/acompanhamento socioassistencial das famílias; 3. Registrar e analisar os recursos apresentados; 4. Criar senha e perfil de acesso ao Sistema de Condicionalidades (Sicon) às equipes da educação, saúde e assistência social que realizam o acompanhamento; 5. Monitorar o registro no Sicon;
---------------------------------	---

	6. Promover a articulação intersetorial entre as áreas de educação, saúde e assistência social.
Assistência Social:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mapear a ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco, bem como as potencialidades sociais presentes nos territórios; 2. Obter a lista de famílias em descumprimento e a territorializá-la por CRAS e CREAS; 3. Orientar as equipes de proteção social quanto à realização do atendimento/ acompanhamento socioassistencial das famílias em descumprimento de condicionalidades; 4. Fornecer orientação às equipes quanto ao registro do atendimento/acompanhamento familiar no Sicon; 5. Avaliar importância de incluir o encaminhamento das famílias à rede socioassistencial e demais serviços públicos.
Educação:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Indicar um responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades do PBF no âmbito da educação; 2. Promover e garantir a apuração mensal da frequência escolar dos estudantes; 3. Orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional; 4. Orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das condicionalidades de educação do PBF; 5. Apoiar ações educativas; 6. Formar os profissionais da educação para o acompanhamento da frequência escolar dos estudantes; 7. Articular com a Secretaria Estadual de Educação o estabelecimento de fluxo de informações para o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos estudantes da rede estadual; 8. Informar ao órgão municipal responsável pelo PBF/Cadastro Único qualquer alteração de escola dos beneficiários do PBF; 9. Propor ao Poder Público Municipal o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais ou não governamentais, para o fomento de atividades emancipatórias das famílias na perspectiva da inclusão social.

Fonte: autoria própria, com base nas informações coletadas no Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do PBF.

O gestor municipal possui seis atribuições, sendo as principais; a garantia de coleta das informações de acordo com o calendário, cooperação com as equipes que realizam o atendimento socioassistencial, registro e análise dos recursos e promoção da articulação intersetorial. As secretarias municipais de assistência social possuem cinco atribuições, dentre elas devem mapear as situações de vulnerabilidade risco social e obter a lista de famílias em descumprimento das condicionalidades e territorializar a demanda. As secretarias municipais de educação possuem nove funções, sendo as principais a indicação do responsável técnico para coordenar o acompanhamento das condicionalidades, apuração e transmissão da

frequência escolar dos beneficiários e orientação das famílias para o cumprimento das condicionalidades de educação.

A análise demonstrou que a gestão de condicionalidades envolve muitas ações que dependem simultaneamente da atuação de diferentes políticas sociais e entes federativos. Esses procedimentos se repetem bimestralmente na área de educação e assistência para monitorar o reforço e acesso à educação dos beneficiários. Os resultados produzidos demonstram onde estão localizadas as maiores vulnerabilidades e risco social enfrentado pelas famílias:

Assim, o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de vulnerabilidades que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços a que têm direito, demandando ações voltadas para o seu acompanhamento. O combate à evasão e o estímulo à progressão escolar, por meio do encaminhamento individual dos motivos da não frequência ou da baixa frequência do estudante, bem como a superação das dificuldades identificadas BRASIL (2020).³

Ao ser identificada a baixa frequência escolar de cada um desses alunos, busca-se compreender durante o atendimento a razão que interfere na presença adequada dos beneficiários às aulas. O motivo da baixa frequência escolar está elencado no capítulo 5 do documento e podem ser subdivididos nas seguintes áreas: calamidade pública, inexistência de oferta dos serviços, interrupção de aulas devido às greves, situações de doença do aluno/família, óbito na família, situações de violência no contexto familiar, abandono escolar, trabalho infantil, mendicância e trajetória de rua, violência no ambiente escolar, falta de vínculo escolar, ausência na escola por questões culturais, violência doméstica dentre outros.

O registro do acompanhamento das famílias em descumprimento pode contribuir para o planejamento, gestão e prestação de Políticas Sociais e esse acompanhamento compete à assistência social que o realiza através dos CRAS. Em Pouso Alegre o gestor do PBF disponibiliza para os CRAS a lista das famílias em descumprimento da condicionalidade de educação que residem no território de referência do equipamento e qual o tipo de repercussão (advertência, bloqueio, 1ª suspensão, 2ª suspensão ou cancelamento) está em vigência.

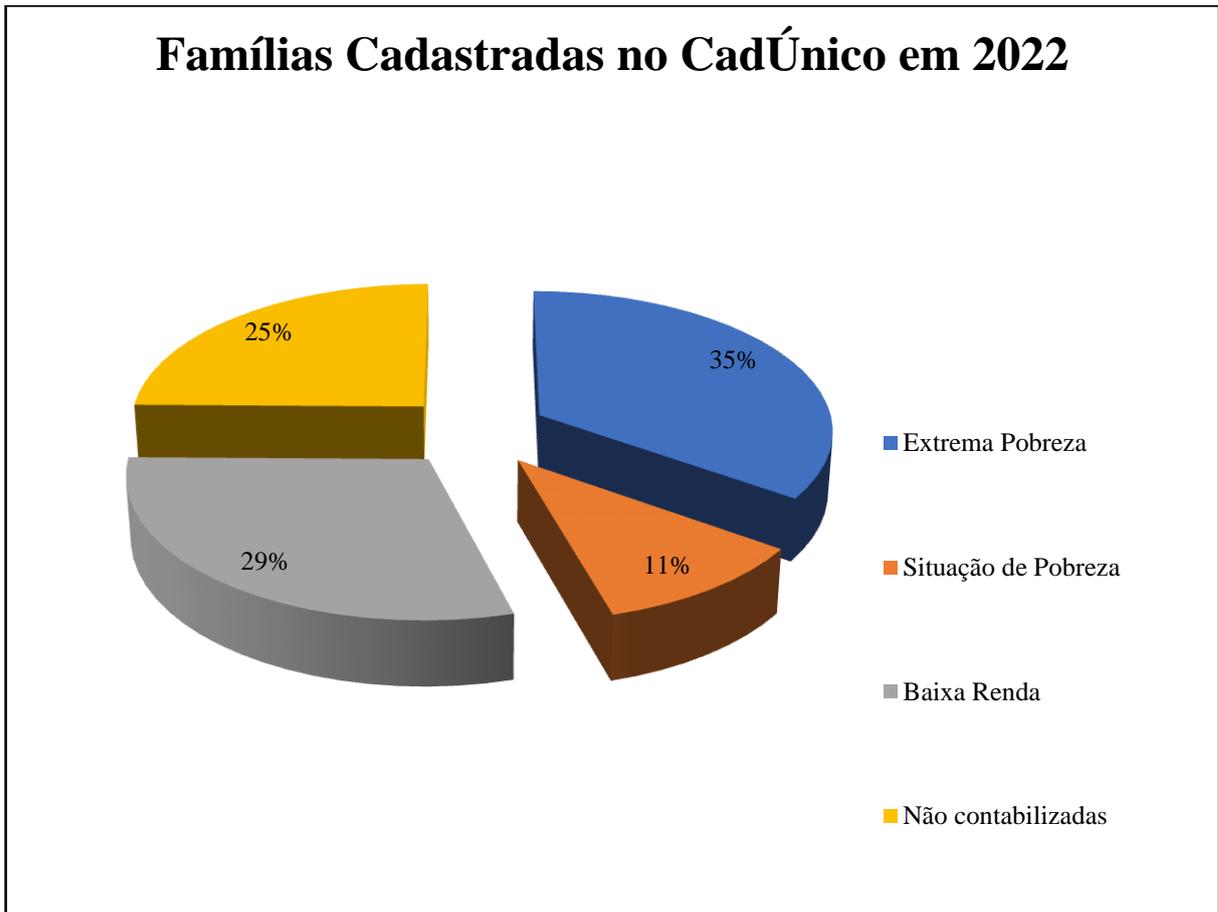
É a partir dessa lista que a equipe desenvolve um trabalho com os beneficiários; para dar início ao acompanhamento é necessário que o responsável familiar passe por pelo menos um atendimento. Com esse primeiro contato é possível identificar o motivo das faltas do aluno e inserir a família em acompanhamento.

³ LIMA, Lucimar Pereira. A Condicionalidade de Educação no Programa Bolsa Família: reflexões sobre os requisitos de inclusão e permanência. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/16459/2/CondicionalidadeEducacaoProgramaBolsaFamilia.pdf>. Acessado em: 22 de outubro de 2022.

O ministério da Cidadania, através da Secretaria de Avaliação e da Informação, elabora Relatórios de Programas e Ações por município. No último relatório disponibilizado⁴, Pouso Alegre registrou 15.709 famílias inscritas no Cadastro Único do Governo Federal – CadÚnico, dentre elas 5.470 estão em situação de extrema pobreza, 1.698 em situação de pobreza e 4.646 são famílias de baixa renda.

⁴ MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Pouso Alegre. Relatório gerado em: 29/04/2022.

Gráfico 2 - Perfil das famílias inscritas no Cadastro Único



Fonte: autoria própria, com base no Relatório de Programas e Ações do Ministério da Cidadania.

O relatório destaca o quantitativo de famílias cadastradas e beneficiárias do PBF de acordo com os grupos populacionais tradicionais (Imagem 4). Essa informação é autodeclarada pelo cidadão quando ele realiza o Cadastro Único, caso ele não se identifique com nenhum dos grupos mencionados o quesito não é preenchido pelo cadastrador do município. Nota-se que o maior contingente de identificação foi o de pessoas em situação de rua (194) seguido dos coletores de materiais recicláveis (166); 47 pessoas se autodeclararam familiares de preso do sistema carcerário e 43 como ciganos; observou-se que 42 pessoas foram resgatadas do trabalho análogo a escravo, 34 são agricultores familiares e 01 pessoa declarou ser atingida por empreendimento. Esse panorama demonstra que dentre os grupos tradicionais, 36,53% são de pessoas em situação de rua e 29% são de coletores de materiais recicláveis.

Imagem 4 - Perfil dos grupos tradicionais em Pouso Alegre

Cadastro Único por Grupos Populacionais Tradicionais Específicos

Grupos Familiares	Famílias Cadastradas	Famílias Cadastradas Beneficiárias do PBF
Indígenas	5	4
Ciganos	43	28
Quilombolas	6	2
Ribeirinhos	0	0
Extrativistas	0	0
Pescadores artesanais	5	3
Agricultores familiares	34	10
Assentados da Reforma Agrária	0	0
Acampados	0	0
Pessoas em situação de rua	194	166
Atingidos por empreendimentos de infraestrutura	1	1
Coletores de material reciclável	154	115
Beneficiários do Programa Nacional do Crédito Fundiário	0	0
Famílias de presos do sistema carcerário	47	30
Resgatados do trabalho análogo ao de escravo	42	19
Famílias pertencentes a comunidades de terreiro	0	0
Total	531	378

Fonte: MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021.

Esse mapeamento permite que o município receba um diagnóstico do público atendido e possa direcionar essas demandas às Políticas Públicas específicas, como é o caso das pessoas em situação de rua, que hoje são atendidas pelo Centro POP. O atendimento dos coletores de materiais recicláveis e ciganos são feitos pelo CRAS de referência do seu bairro de moradia e acampamentos, assim como os demais beneficiários.

3.2. Análise de indicadores da cidade de Pouso Alegre – MG entre os anos de 2015 à 2019

Os dados analisados são referentes ao município de Pouso Alegre entre os anos de 2015 à 2019; inicialmente buscamos identificar qual o quantitativo de alunos atendidos pela rede pública de educação, e para isso utilizamos as informações disponibilizadas pelo IBGE⁵. Ao observarmos a Tabela 4, foi possível constatar que o maior número de matrículas estava concentrado no ensino fundamental. Realizamos um comparativo dessas matrículas ao longo dos anos e foi identificada queda entre os anos de 2016 e 2017; no ano de 2018 houve o aumento de 2,7% se comparado ao ano anterior; em 2019 esse aumento foi de 0,2% em relação a 2018.

O Ensino Médio representou o menor contingente de matrículas no período analisado, nos anos de 2016 e 2017 houve aumento no número de matrículas, se comparado aos anos anteriores, mas em 2018 houve uma queda de 3% se comparado ao ano anterior e em 2019 houve mais uma queda de 3,6%.

Na educação infantil, o número de matrículas é crescente se comparado aos anos anteriores. No período de 5 anos a rede pública de ensino incorporou 1080 alunos na educação infantil. A realidade quantificada pelo IBGE vai ao encontro com a discussão sobre universalização traçada no segundo capítulo, observando que em relação ao ensino médio não podemos afirmar que exista uma universalização, mas sim uma progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

Tabela 4 - Número de pessoas matriculadas nas escolas públicas de Pouso Alegre

	2015	2016	2017	2018	2019
Educação infantil	6.088	6.160	6.532	6.868	7.168
Ensino Fundamental	17.471	17.194	17.026	17.493	17.533
Ensino Médio	5.191	5.375	5.594	5.429	5.233

Fonte: autoria própria, com base no Censo escolar realizado pelo IBGE.

O Ministério da Cidadania oferta os dados com o quantitativo de alunos beneficiários do Programa Bolsa Família e, dentre eles, quantos estão com frequência escolar abaixo de 85% no bimestre. Para esta pesquisa realizamos um recorte na faixa etária dos beneficiários (alunos de 6 a 15 anos) durante os anos de 2015 a 2019, esse recorte é fundamental para o enfoque na análise do trabalho intersetorial, uma vez que se analisássemos os dados referentes aos beneficiários de 16 à 18 anos provavelmente esbarraríamos em uma discussão sobre oferta

⁵ Informações disponibilizadas pelo IBGE. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pouso-alegre/pesquisa/13/78117?ano=2019>. Acessado em 29 Junho 2022.

de vagas⁶. De acordo com a SAGI, em Pouso Alegre, havia em média de 3.500 alunos beneficiários do PBF com essa faixa etária, a primeira coluna consta os alunos que tiveram frequência escolar abaixo dos 85% nos bimestres indicados.

Tabela 5 – Alunos com frequência escolar abaixo de 85% X total de alunos beneficiários (6 à 15 anos)

Data	Alunos com frequência abaixo de 85%	Alunos beneficiários do PBF
Set 2015	308	3756
Nov 2015	241	3739
Mar 2016	122	3777
Mai 2016	163	3758
Jul 2016	137	3606
Set 2016	167	3788
Nov 2016	190	3801
Mar 2017	77	3661
Mai 2017	103	3560
Jul 2017	181	3440
Set 2017	249	3362
Nov 2017	224	3263
Mar 2018	98	3521
Mai 2018	188	3432
Jul 2018	308	3348
Set 2018	290	3404
Nov 2018	268	3213
Mar 2019	142	3299
Mai 2019	212	3442
Jul 2019	195	3318
Set 2019	254	3251
Nov 2019	198	3078

Fonte: autoria própria, com base nas informações ofertadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O número de alunos beneficiários vai se alterando ao longo dos bimestres, pois as famílias podem sair do programa a qualquer momento, seja por desatualização do cadastro, por perda do perfil ou até mesmo por cancelamento devido ao não cumprimento das condicionalidades de educação e saúde, assim como novas famílias podem ser inseridas ao longo do tempo. Desta forma não podemos afirmar que os alunos beneficiários no mês de setembro de 2015 serão os mesmos ao longo dos demais bimestres.

⁶ ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012.

Os maiores índices de faltas foram em setembro de 2015 e julho de 2018, o programa identificou 308 alunos em descumprimento, ou seja, 8,2% dos beneficiários não conseguiram atingir o mínimo de frequência escolar exigido, em contrapartida o menor índice foi em março de 2017 com 77 alunos (2,1% dos beneficiários) com baixa frequência escolar. Se olharmos o número de alunos beneficiários de 2016 a 2019, não levando em consideração o ano de 2015, pois não foram disponibilizados os números de todos os bimestres, observamos a seguinte realidade: o número de alunos beneficiários foi diminuindo ao longo dos anos, e em contrapartida, a baixa frequência foi aumentando, indicando um aumento no percentual do público para acompanhamento das condicionalidades de educação.

Tabela 6 - Percentual de alunos em acompanhamento por ano

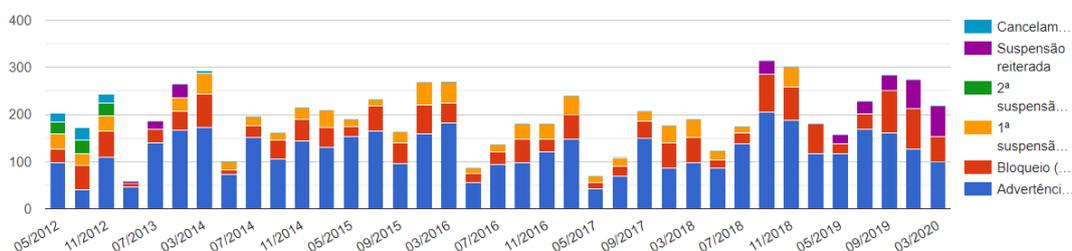
Ano	Acompanhamento		%
	Educação	Alunos Baixa Frequência	
2015	7.495	549	7,32
2016	18.730	779	4,16
2017	17.268	834	4,83
2018	16.918	1152	6,81
2019	16.388	1001	6,11

Fonte: autoria própria, com base nas informações ofertadas pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Foi somado todo o período pesquisado e identificado o total de 4.315 descumprimentos da condicionalidade de educação. A Imagem 3 foi retirada do sistema da SAGI⁷, e tem por objetivo demonstrar como foram aplicadas as repercussões diante do não cumprimento da frequência de 85%.

Imagem 5 – Quantitativo de repercussões setembro de 2015 à novembro de 2019

Número de repercussões por tipo de repercussão (6 a 15 anos)



Fonte: SAGI, 2022.

⁷ Imagem disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?ag=m&codigo=315250&d=145>

A advertência é mais expressiva, uma vez que ela significa o primeiro alerta para as famílias em descumprimento, ou seja, para que as repercussões mais gravosas sejam aplicadas é necessário que tenha se passado pela advertência. O bloqueio vem em segundo lugar seguido da suspensão. Para que uma família progrida da advertência para o bloqueio, são necessários seis meses do primeiro efeito para o seguinte.

Por exemplo, caso uma família tenha sido advertida, em março de 2014, e venha a incorrer em um novo descumprimento, em período inferior ou igual a seis meses (ou seja, até setembro de 2014), o efeito progride para bloqueio. Mas, se o novo descumprimento ocorrer em prazo superior a seis meses, o efeito será a advertência, isto é, reinicia-se a aplicação gradativa dos efeitos⁸.

O efeito cancelamento foi praticamente inexistente, essa tendência pode ter ocorrido pelo fato de que, para o benefício ser cancelado, a família deve estar em fase de suspensão, sendo obrigatório o registro de acompanhamento no SICON, se após um ano de suspensão e acompanhamento a família permaneceu em descumprimento, o benefício seria cancelado.

Comparamos o quantitativo anual de alunos em descumprimento com o registro do acompanhamento no SICON. Em 2015 foram analisadas as informações de setembro a dezembro, pois não localizamos informações dos demais meses, neste sentido o percentual de acompanhamento foi de 25,87%. Foram consolidados os dados de janeiro a dezembro dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, e ao observamos a tabela abaixo existe uma queda no percentual dos registros de acompanhamento. Essa situação pode estar ocorrendo devido à impossibilidade de acompanhamento dessas famílias por parte das equipes do CRAS ou pela falta de registro no sistema.

Tabela7 - Proporção entre alunos com baixa frequência e registros no SICON

Ano	Frequência menor que 85%	Registro no Sicon	%
2015 (Set - Dez)	549	142	25,87%
2016 (Jan - Dez)	779	147	18,87%
2017 (Jan - Dez)	834	111	13,31%
2018 (Jan - Dez)	1152	76	6,59%
2019 (Jan - Dez)	1001	81	8,09%

⁸ MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020.

Fonte: MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021.

As diretrizes e dados analisados demonstram que entre os anos de 2015 à 2019 a maior parte dos alunos inseridos no PBF conseguiram cumprir a frequência escolar mínima de 85%, essa realidade vai de encontro aos objetivos estabelecidos pelo programa. O percentual de baixa frequência escolar variou de 7% a 4% (Tabela 6), sendo este o público que requer a atuação intersetorial mais efetiva, ou seja, aquela que se dá no dia a dia das escolas e dos CRAS, que ocorre nas atribuições previstas para o âmbito municipal.

3.3. A intersetorialidade avanços e desafios na esfera municipal

A atuação intersetorial entre educação e assistência social acontece diariamente no município de Pouso Alegre, não somente por questões relacionadas à condicionalidade do PBF, mas porque os sujeitos destinatários dos direitos sociais circulam entre os serviços ofertados por ambas as Políticas Públicas e suas necessidades ultrapassam os serviços ofertados pelas escolas e não se concluem na assistência social por si só. Essa é uma prática inerente aos profissionais que atuam na oferta das Políticas Sociais no município, uma vez que estão diante de problemas sociais complexos.

O processo de descentralização, apesar das diferentes concepções que o tem permeado, colocou os governos municipais frente a uma nova realidade. Os municípios, que tinham atuação marginal na gestão de políticas públicas, "começam a enfrentar o desafio de atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo do social desenvolviam anteriormente. Os problemas de habitação, saúde, educação, emprego, alimentação etc. começam a constituir matéria cotidiana de atenção municipal" (Masiglia, 1996). Essa pressão para obter respostas em uma realidade complexa, com cidadãos que começam a pressionar para exercerem seus direitos, talvez tome o nível de governo municipal o motor da transformação do perfil da organização governamental, invertendo a prática dos modelos copiados e subordinados ao modelo do governo federal⁹.

O modelo de trabalho que vem sendo desenvolvido pelas equipes dos CRAS e escolas tem como paradigma de organização a intersetorialidade, neste sentido é relevante que se estude as práticas desenvolvidas para efetivação dos direitos fundamentais, em especial o direito à educação. De acordo com Inojosa, "para modelar uma organização governamental

⁹ INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. RAP, n. 32, p. 35-48. Rio de Janeiro, 1998. Pág. 42.

segundo a lógica intersetorial, em termos de desenho de estrutura, é preciso substituir as secretarias e outros órgãos segmentados por áreas de conhecimento¹⁰.”

No município de Pouso Alegre as secretarias permanecem funcionando sob a perspectiva tradicional, de acordo com a área de conhecimento/ atuação, não existem na estrutura organizacional secretarias regionais e multidisciplinares, que sejam capazes de atender as necessidades de um grupo específico. Essa é uma lógica que acontece no processo de trabalho dos CRAS e escolas, uma vez que são unidades públicas que atendem o público residente no seu território de abrangência.

O estudo de caso foi desenvolvido por meio da análise de documentos e dados públicos, portanto a realidade que aqui se expressa refere-se somente às intervenções registradas nos sistemas oficiais do governo. No período pesquisado, os acompanhamentos registrados no SICON representam um universo de 557 (Tabela 7) beneficiários e suas famílias, no entanto devemos levar em consideração que esse registro pode não representar o número real de alunos em descumprimento que estiveram em acompanhamento. Tal afirmativa se deve ao fato de que a única intervenção que obriga o técnico/ gestor a lançar o acompanhamento no Sicon são os casos em que foi identificada a necessidade de interrupção temporária dos efeitos das condicionalidades.

Sempre que se tratar de famílias em descumprimento de condicionalidades em “suspensão do benefício por dois meses”, e cujos motivos ensejem acompanhamento pelo PAIF, as equipes devem registrar o processo de acompanhamento familiar no Prontuário da Família e os dados cabíveis no Módulo de Acompanhamento Familiar do SICON, indicando a interrupção temporária dos efeitos do descumprimento de condicionalidades do PBF, sempre que o técnico de nível superior do PAIF considerar pertinente¹¹.

A Interrupção Temporária é a ferramenta que permite a garantia da continuidade do pagamento do benefício monetário por um período de seis meses, mesmo que a família esteja em descumprimento das condicionalidades, mas isso só é possível se a família for inserida em acompanhamento no Sicon.

A Interrupção Temporária visa garantir, simultaneamente, a oferta de serviços socioassistenciais e a segurança de renda das famílias PBF, e só poderá ser solicitada caso a família esteja em acompanhamento familiar. A solicitação da Interrupção Temporária terá como resultado a não aplicação dos efeitos do descumprimento de

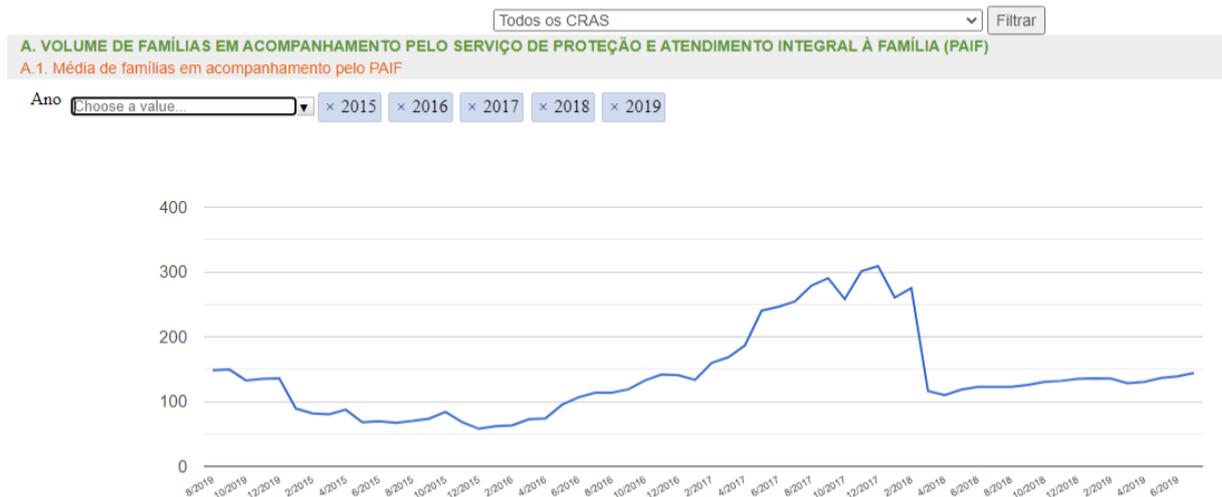
¹⁰ INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. RAP, n. 32, p. 35-48. Rio de Janeiro, 1998. Pág. 44.

¹¹ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. Pág. 33. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acessado em: 29 Jun. 2022.

condicionalidade (advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento) para a família ou para o jovem beneficiário (BVJ), que descumprir as condicionalidades¹².

Ao tomamos o ano de 2019 como exemplo, foi possível identificar que ocorreram 1001 registros de frequência escolar abaixo dos 85% entre os alunos de 6 a 15 anos de idade, e no mesmo ano foram registrados 81 acompanhamentos no Sicon, diante dos dados levantados não podemos afirmar que somente 81 condicionalidades foram acompanhadas. O registro do acompanhamento no sistema foi diminuindo com o passar dos anos pesquisados (Tabela 7), mas isso não significa que as famílias estão desassistidas. Muitas vezes o aluno teve suas questões solucionadas no próprio ambiente escolar; passou por atendimento / acompanhamento socioassistencial no CRAS devido a outras vulnerabilidades e essa informação não foi registrada no Sicon, apenas no prontuário da famílias.

Imagem 6 – Quantitativo de famílias acompanhadas pelo PAIF em Pouso Alegre - MG



A Imagem 6 demonstra o número de famílias acompanhadas pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF entre os anos de 2015 à 2019. Somando todos os meses destacados no gráfico, estamos diante de um universo de 8.382 acompanhamentos socioassistenciais. Neste sentido, existe a hipótese de as famílias em descumprimento de condicionalidades terem sido atendidas e acompanhadas nos CRAS, mas não necessariamente esse acompanhamento foi registrado no Sicon.

O acompanhamento ofertado pelos CRAS do município de Pouso Alegre executa suas ações de acordo com as Orientações Técnicas sobre o PAIF¹³, neste sentido, as 557 famílias

¹²MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. Pág. 38.

registradas no acompanhamento do Sicon passaram a receber o Serviço de Proteção de Atendimento Integral à Família.

O trabalho social com famílias no âmbito do PAIF consiste em um conjunto de procedimentos implementados por profissionais, a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo. Ele tem por objetivo contribuir na e para a convivência de um conjunto de pessoas unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ ou de solidariedade, a fim de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário de maneira “preventiva, protetiva e proativa”. É por meio do trabalho social que o PAIF, no âmbito da Proteção Social Básica do SUAS, contribui para a materialização da responsabilidade constitucional do Estado de proteger as famílias¹⁴.

As escolas monitoram e informam a frequência bimestral dos beneficiários do PBF, o gestor municipal distribui a lista com os principais dados dos alunos em descumprimento da condicionalidade de educação para os CRAS de referência. Munidos dessas informações os profissionais dos CRAS são provocados a atuarem diante da realidade do seu território, buscando parcerias e outros atores que possam contribuir para a superação da baixa frequências ou evasão dos alunos.

Em Pouso Alegre não existe um protocolo municipal que padroniza o trabalho a ser desenvolvido com as famílias, o que caracteriza a presença do modelo tradicional de gestão. O que se estabeleceu enquanto modelo, no período pesquisado, foi a informação da frequência escolar feita pelas escolas e o direcionamento da listagem do nome desses alunos para os CRAS de referência. A partir dessa troca de informações, as intervenções realizadas são peculiares a realidade de cada território e família.

A articulação intersetorial no âmbito da gestão das condicionalidades e acompanhamento das famílias mais vulneráveis e a integração das informações correspondentes criaram espaços para ações intersetoriais planejadas e focadas nas famílias beneficiárias em todas as esferas governamentais e em todas as etapas da gestão de condicionalidades. Observa-se, em grande parte dos estados e em muitos municípios, a construção de um trabalho socioassistencial de proteção e de desenvolvimento das famílias, que contempla temáticas das áreas de saúde, educação, assistência social, trabalho, capacitação profissional e geração de renda, entre outros. O módulo de acompanhamento familiar do Sicon representou uma ferramenta inédita para o atendimento nos Cras e nos Creas, por exemplo, que têm seu trabalho facilitado pelo histórico relacionado a cada família com informações detalhadas advindas do acompanhamento da saúde e da educação. Isso evita a compartimentalização de informações, otimizando a atuação do técnico que atende a

¹³ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf p.15. Acessado em: 29 Jun. 2022.

¹⁴ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. Pág. 15. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acessado em: 29 Jun. 2022.

família, independentemente de sua vinculação setorial, a partir de informações já obtidas por outros setores¹⁵.

Neste sentido, os dados levantados não nos permitem concluir se existe ou não a aplicação de um modelo intersetorial no município. No entanto, o acompanhamento descrito pelo PBF, fica demonstrado no Fluxograma da Secretaria de Políticas Sociais por meio do PAIF.

Ao receberem as informações territorializadas, as equipes realizam um diagnóstico, sendo relevante mapear as escolas que atendem cada aluno, uma vez que são elas que estão em contato diário com a criança/ adolescente e vão poder fornecer maiores informações acerca da realidade escolar daqueles alunos. Em paralelo fazem a busca ativa dos responsáveis familiares. Por meio dessas duas ações é possível verificar se existe a ausência de iniciativa da família para estimular o convívio sociofamiliar, falta de iniciativa da família para estimular o acesso e permanência na escola, dificuldades dos beneficiários e família em acessar a rede de serviços, ausência de acompanhante para levar o beneficiário até a escola e ausência de cuidadores familiares.

Existem situações em que as faltas decorreram de situações pontuais, por exemplo quando há situações de saúde passageiras (exemplo de gripes e resfriados). Nesses casos, não existe situação de vulnerabilidade e risco social que justifiquem o acompanhamento daquela família. Nos casos de ocorrência de situações de vulnerabilidade social são traçando estratégias de atendimento, bem como de encaminhamento para outros setores, ou para o CREAS, sempre que necessário.

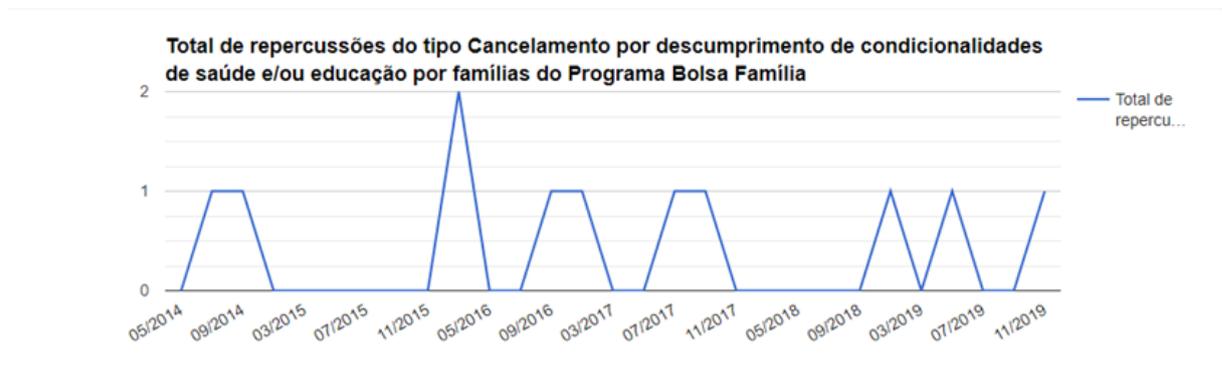
As famílias que devem ser conduzidas para os serviços especializados, caracterizados por possuir um maior nível de complexidade, são aquelas com ocorrência de violação de direitos ou que estão em um processo avançado de fragilização de vínculos de pertencimento social, familiar e de sociabilidade, resultantes de uma ou várias situações, tais como: • Famílias com ocorrência de trabalho infantil, inclusive trabalho infantil doméstico; • Famílias com ocorrência de trabalho escravo; • Famílias com ocorrência de alguma ou múltiplas formas de violência (violência doméstica, abuso e exploração sexual, violência contra a mulher, tráfico de seres humanos etc.); • Famílias com adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto (Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida); • Famílias com integrantes em situação de rua; • Famílias com membros em situação de acolhimento¹⁶.

¹⁵CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família. Curso Inovação na Gestão Pública. Ed. Ômega. Brasília, 2006. Pág. 08. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>. Acessado em: 29 Jun. 2022.

¹⁶ MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020. Pág.44 https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acessado em: 29 Jun. 2022.

As famílias em situação de vulnerabilidade social ao serem inseridas no PBF passam por um processo de monitoramento e identificação daqueles que não estão acessando o direito à assistência social, educação e saúde de forma adequada. Os dados ofertados pela Secretaria de Avaliação e Gestão de Informação foram objeto do estudo de caso da presente pesquisa que buscou analisar se a relação intersetorial entre Educação e Assistência Social contribuiu para elevação do nível de escolaridade dos beneficiários do PBF em Pouso Alegre. No gráfico abaixo consta o número de cancelamentos do benefício no município por descumprimento das condicionalidades de saúde e/ou educação. É importante destacar que esses dados são referentes a todas as faixas etárias (6-18 anos) que deveriam cumprir a condicionalidade de educação somada às condicionalidades de saúde.

Imagem 7 – Cancelamentos do benefício Bolsa Família por descumprimento de condicionalidades



Fonte: MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021.

Foi possível constatar que entre os anos de 2015 à 2019 houve apenas 08 cancelamentos por descumprimento de condicionalidades. Esse resultado demonstra que o processo de atuação intersetorial das políticas sociais de educação e assistência social no momento da primeira ocorrência de descumprimento corrobora para que esses beneficiários se mantenham na escola, sendo a incidência do cancelamento mínima dentre os alunos de 06 à 15anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa foi constituída a partir da hipótese de que a intersectorialidade prevista pelo sistema de condicionalidade do PBF foi fator relevante para construção de um novo paradigma para efetivação dos direitos sociais previstos constitucionalmente. O paradigma da intersectorialidade requer uma reestruturação governamental; neste sentido as ações desenvolvidas no âmbito do programa possuem características que estimulam essa prática, mas não necessariamente constitui esse novo modelo de gestão das Políticas Sociais nele envolvidas. Por este motivo não podemos afirmar que a paradigmática da prática intersectorial está estabelecida e consolidada.

A revisão bibliográfica desenvolvida ao longo da dissertação corroborou para melhor compreensão sobre o desenvolvimento das Políticas Sociais no Brasil; e, o estudo aprofundado dos modelos de Welfare State europeus serviram para realizamos uma releitura do que se entende por “Estado de Bem-Estar Social Brasileiro”. O apanhado histórico crítico dialético realizado no primeiro capítulo nos levou a reflexões acerca da existência ou não desse modelo no Brasil e essa é uma discussão acadêmica relevante que, em momentos de crise econômica e social, ganha força. Em outras palavras, buscamos demonstrar a importância do debate teórico metodológico sobre a estrutura das Políticas Sociais no país.

No segundo capítulo revisitamos os principais programas nacionais de transferência de renda pós Constituição de 1988, e não ficamos dúvidas de que o Estado, por meio do poder executivo buscou através da implementação de Políticas Públicas dar respostas aos problemas sociais que assolavam o país. No entanto, observou-se a tendência assistencialista que ainda se vincula à transferência direta de renda que até hoje não se constituiu enquanto programa de estado, mas sim de governo; tal realidade deixa os cidadãos mais vulneráveis expostos ao contexto político e econômico de seu tempo. Essa afirmação se confirma quando constatamos que os programas perduram basicamente o tempo de governo do chefe do poder executivo que o criou.

As Políticas Sociais não devem ser pesquisadas apartadas de uma realidade que se modifica e traz contextos mais ou menos favoráveis aos direitos sociais. O objeto de pesquisa foi a prática da intersectorialidade na gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família no município de Pouso Alegre – MG, nos anos de 2015 a 2019; ocorre que no decorrer da pesquisa o programa foi substituído pelo atual Programa Auxílio Brasil, essa realidade a qual

nos deparamos reafirma que a Assistência Social ainda hoje sofre com a priorização programas de governo e detrimento dos programas de estado.

O objetivo da pesquisa foi analisar se a relação intersetorial entre Educação e Assistência Social foi efetiva para elevar o nível de escolaridade dos beneficiários do Programa Bolsa Família - PBF no município de Pouso Alegre/ MG. A repentina extinção de um programa que se manteve em vigência por 18 anos nos gerou preocupação no que tange à relevância deste trabalho, pois ocorre que o atual Programa Auxílio Brasil, até o presente momento, não alterou o Sistema de Gestão de Condicionalidades – Sicon.

A substituição dos programas de transferência de renda não é uma novidade. Conforme ficou demonstrado ao longo da pesquisa, observou-se que a articulação entre assistência social e educação vem ganhando destaque com o passar do tempo. Buscando demonstrar evidências, escolhemos o estudo de caso como método a ser aplicado e, de início, foi realizado um diagnóstico que possibilitou classificar o universo pesquisado, pois mapeando todas as escolas e CRAS do município, identificamos o número de alunos matriculados nas escolas estaduais e municipais, quantos beneficiários estavam com o acompanhamento de frequência escolar e dentre eles quantos estavam com a frequência abaixo de 85%.

A análise do Guia de Acompanhamento das Condicionalidades permitiu a identificação do processo intersetorial exigido para execução do acompanhamento. Ao coletarmos os dados do acompanhamento, foi possível constatar que a incidência do registro de acompanhamento é bem menor do que a quantidade de descumprimentos. Essa discrepância nos alertou para uma possibilidade de que o acompanhamento de alunos com baixa frequência escolar poderia não estar ocorrendo conforme preconizava o programa.

A articulação entre essas duas informações nos fez buscar dados referentes ao número de famílias inseridas em acompanhamento (PAIF) nos CRAS da cidade, uma vez que, conforme demonstrado no fluxograma do município, o acompanhamento das condicionalidades de educação é de responsabilidade desse serviço. O número de famílias em acompanhamento nos CRAS foi muito superior ao registrado no Sicon.

A divergência apresentada entre os dois sistemas de coleta de dados do governo federal pode sugerir que existam algumas dificuldades na prática profissional, podendo passar por algumas hipóteses como a dificuldade de acesso ao sistema, aspectos burocráticos de registro de informações que não acompanham a dinâmica da realidade ou até mesmo falha na coleta de dados. Essa divergência pode se tornar um risco à própria continuidade da do

sistema de gestão de condicionalidades, uma vez que os baixos números de registro podem ser utilizados como justificativa para efetivação de políticas sociais ou o desmonte delas.

Ao compararmos a incidência da primeira repercussão (advertência) com a última (cancelamento), constatamos que o número de cancelamentos foi mínimo se comparado às advertências, o que indica que os dados de acompanhamento nos CRAS condizem mais com os resultados apresentados, uma vez que as intervenções realizadas junto a esses beneficiários foi efetiva na garantia do direito à educação deles, caso o contrário o índice de cancelamento seria mais significativo

O impacto na efetivação dos direitos sociais à educação e assistência social podem não ter maior relevância na realidade dos beneficiários, pois o modelo empregado para sua execução ainda está pautado na hierarquização do poder, departamentalização das responsabilidades e na produção dos serviços que resultam no distanciamento dos cidadãos e dificulta o controle social. Para que se alcance o compromisso Constitucional com a efetivação dos direitos fundamentais são necessárias mudanças no padrão tradicional empregado.

O paradigma da intersetorialidade é a nova proposta de atuação que se expressa na Política Nacional de Assistência Social e se executa na Gestão das Condicionalidades do PBF, a integração entre assistência social e educação teve início com o Programa Bolsa Escola, foi aprimorada com o Programa Bolsa Família e perdura no Programa Auxílio Brasil. Com a pesquisa podemos concluir que essa articulação representa um processo de reestruturação de padrões tradicionais de gestão e indica a intersetorialidade como uma nova proposta paradigmática.

Em suma, à educação é direito de todos e dever do Estado, mas a garantia desse direito às camadas mais vulneráveis permanece sendo um desafio, por isso pensar as questões aqui levantadas contribuirá para a compreensão de que os problemas sociais circulam entre as distintas Políticas Sociais e para que a efetivação aconteça de forma plena as ações governamentais devem ser remodeladas por um novo paradigma que promova a inclusão de todos sem distinção de raça, cor, etnia ou condição social, pois todos têm os mesmos direitos e os mesmos deveres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Everardo de Oliveira. A Revolução de Outubro de 1917 e a planificação econômica socialista. *Verinotio*, v. 23, p. 22-38, Belo Horizonte, 2017.

ARRETCHE, Marta T. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: *BIB*, Rio de Janeiro, n. 39, 1º. Semestre, pp.3-40, 1995.

ARROYO, Miguel G. Políticas educacionais e desigualdades: à procura de novos significados. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1075-1432, 2010.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Direito à educação e diálogo entre poderes. Pag.114. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas. 2012.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela; FRANCO, Samuel. Pobreza multidimensional no Brasil. In: *Texto para discussão n° 1227*. IPEA Rio de Janeiro, 2006

BEHRING, Elaine Rosseti. BOSCHETTI, Ivanete. Política Social fundamento e história. 9ª edição, Cortez editora. São Paulo, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição e política: uma relação difícil. *Revista Lua Nova* n° 61. São Paulo, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/4dBzLJzmbWgmSFnJM8QRJ6m/?lang=pt>. Acessado em: 20 de abril de 2021.

BERCOVICI, Gilberto. Entre o Estado total e o Estado Social atualidade do debate sobre direito, Estado e economia na República de Weimar. *Diário Oficial do Estado*. São Paulo, 2003. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/livredocencia/2/tde-22092009-150501/publico/Gilberto_Bercovici_TeseLD.pdf. Acessado em: 13 de julho de 2021.

BERCOVICI, Gilberto. O Estado desenvolvimentista e seus impasses: uma análise do caso brasileiro. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2004. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4655273/mod_resource/content/1/Bercovici_Estado_Desenvolvimentista_BoletimXLVII_Artigo4.pdf. Acessado em 14 de julho de 2021.

BERNSTEIN, Eduard. *Socialismo Evolucionário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 8ª edição, Malheiros. São Paulo, 2007.

BOSCHETTI, Ivanete Boschetti. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS, ABEPSS. Brasília, 2009.

BOURDIEU, Pierre. A Economia das trocas simbólicas. Trad. Sergio Miceli. São Paulo, Perspectiva, 2007.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 20 de novembro 2019.

_____, Decreto nº 807, de 22 de abril de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0807.htm#:~:text=Institui%20o%20Conselho%20Nacional%20de%20Seguran%C3%A7a%20Alimentar%20CONSEA%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acessado em: 15 fevereiro de 2021.

_____, Decreto Lei nº 4.830/1942 Estabelece a contribuição especial para a Legião Brasileira de Assistência e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-Lei/1937-1946/Del4830.htm. Acessado em: 29 de junho de 2022.

_____, Lei nº 8.742/93 Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

_____, Lei nº 8.069/90. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm. Acessado em: 17 de julho de 2021.

_____, Lei nº 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acessado em: 15 de março de 2021.

_____, Lei nº 10.836/2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acessado em: 01 de maio de 2021.

_____, Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006. Dispõe sobre a alteração a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.274%2C%20DE%206%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202006.&text=Altera%20a%20reda%C3%A7%C3%A3o%20dos%20arts,\(seis\)%20anos%20de%20idade](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.274%2C%20DE%206%20DE%20FEVEREIRO%20DE%202006.&text=Altera%20a%20reda%C3%A7%C3%A3o%20dos%20arts,(seis)%20anos%20de%20idade). Acessado em: 15 julho de 2021.

_____, Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm Acesso em: 17 de julho de 2021.

_____, Relatório de Transição sobre os Programas Sociais. Brasília, 2002.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros; COSTA, Edward, Martins; SILVA, Jorge Mariano. O impacto do Programa Bolsa Família na renda e na educação para o nordeste brasileiro, nos anos de 2004 e 2006. *Rev. Econ. Contemp.* v. 17, n. 1, p. 99-128. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: https://www.bnb.gov.br/documents/160445/223813/sim1_mesa6_o_impacto_programa_bolsa_familia_renda_educacao.pdf/0a570fab-38ed-4e26-81c5-77026edab3d4. Acessado em: 01 de maio de 2021.

CENCI, Ana Righi. BEDIN, Gabriel de Lima. FISCHER, Ricardo Santi. Do liberalismo ao intervencionismo: o estado como protagonista da (des)regulação econômica. *Constituição, Economia e Desenvolvimento: Revista da Academia de Direito Constitucional*. Curitiba, 2011. Disponível em: <http://www.abdconst.com.br/revista5/liberalismoAnaGabrielRicardo.pdf>. Acessado em: 19 de abril de 2021.

COLISTETE, Renato Paim. O desenvolvimentismo cepalino: problemas teóricos e influências no Brasil. *Revista estudos avançados* 15 (41). São Paulo 2001.

COSTA, Cláudio. Tratado de Versalhes marcou nova fase do capitalismo, diz professor. *Jornal da USP*. São Paulo, 2019. Disponível em: <https://jornal.usp.br/cultura/tratado-de-versalhes-marcou-nova-fase-do-capitalismo-diz-professor/>. Acessado em: 13 de julho de 2021.

CRUZ, Samyra Rodrigues. Uma análise sobre as ações de combate à fome no Brasil: da década de 1990 à estruturação do SISAN. VIII Jornada Internacional de Políticas Públicas. UFM, Maranhão, 2017. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo10/umaanalisesobreasacoesdecombateafomenobrasildadecadade1990aestruturacaodosisan.pdf>. Acessado em: 06 de junho de 2021.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família. Curso Inovação na Gestão Pública. Ed. Ômega. Brasília, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20->

%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf. Acessado em: 29 Jun. 2022.

DRAIBE, Sônia Maria; AURELIANO, Liana María. A Especificidade do “Welfare State” brasileiro. In: MPAS/CEPAL. A Política Social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Vol. 03. Brasília, 1989.

_____, Sônia Maria. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: 30º Encontro Anual da ANPOCS GT19 - Políticas Públicas Sessão 1 - Reformas Institucionais e Políticas Sociais Caxambu, 2006. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-30-encontro/gt-26/gt19-22/3416-sdraibe-estado/file>. Acessado em: 26 de julho de 2021.

FERRARO, Alceu Ravanello. Direito à Educação no Brasil e dívida educacional: e se o povo cobrasse? Ver. Educação e Pesquisa, v.34, n.2, p. 273-289. São Paulo, 2008. Pág. 277.

FONSECA, Jorge Albert Lago; PIMENTA, Renata Waleska. A chegada dos desiguais á escola: novas formas de inclusão/ exclusão. IX ANPED. Rio Grade do Sul, 2012. Disponível em:
<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/2796/421>.
Acessado em: 03 Out. 2021.

FREITAS, Maria Raquel Lino de. Desenvolvimento e Políticas Sociais no Brasil Considerações sobre as Tendências de Universalização e de Focalização. In.: 2º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais no Brasil. 2005.

FURTADO, Celso. Desenvolvimento e subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 2009.

GENTILI, PABLO. O Direito à Educação e as Dinâmicas de Exclusão na América Latina. Revista Educ. Soc. vol. 30, n. 109, p. 1059-1079. Campinas, 2009.

GOUGH, Ian. The Political Economy of the Welfare State. London, MacMillan Press, 1979.

HOBBSBAWM, Eric J. A Era das Revoluções 1789-1848. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Escolar. 2019. Dispñível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/pouso-alegre/pesquisa/13/78117?ano=2019> Acessado em: 02 novembro de 2021.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. *RAP*, n. 32, p. 35-48. Rio de Janeiro, 1998.

INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade. *Cadernos Fundap*, nº. 22, p. 102-110. São Paulo, 2001. Pág. 44.

JUNIOR, Ademar Seabra da Cruz. Constituinte e democratização no Brasil: o impacto das mudanças do sistema internacional. *Revista Lua nova* *Lua Nova*, 87: 217-256. São Paulo, 2012
Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ln/a/GMK9LMkWZ7L5T6gfWPzjPXG/?lang=pt>. Acessado em: 13 de julho de 2021.

JUNIOR, José Cardoso; BERCOVICI, Gilberto. República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. IPEA. Brasília, 2013.

JUNQUEIRA, L. A. P. Descentralização e Intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n.2, 1998.

KEYNES, John Maynard. Teoria Geral do Emprego do juro e da moeda. Saraiva, 1ª edição. São Paulo, 2019.

KING, Desmond S. O estado e as estruturas sociais de bem-estar em democracias industriais avançadas. Tradução Artur R. B. Parente. In: *Theory and Society*, vol. 16, nº 6, nov. Califórnia, 1987.

KOSIK, Karl. Dialética do concreto. 4ª edição, Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1986.

KRIPKA, Rosana Maria Luvezute; SCHELLER, Morgana; BONOTTO, Danusa de Lara. Pesquisa documental na pesquisa qualitativa: conceitos e caracterização. *Revista de Investigaciones*, Volumen 14. Número 2. Julio-Diciembre UNAD. Bogotá, 2015

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de Metodologia Científica. 9ª ed. Atlas. São Paulo, 2021.

LESSA, Renato. Democracia, representação e desenvolvimento. In: República, Democracia e Desenvolvimento contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. IPEA, vol. 10. Brasília, 2013.

LIMA, Lucimar Pereira. A Condicionalidade de Educação no Programa Bolsa Família: reflexões sobre os requisitos de inclusão e permanência. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/16459/2/CondicionalidadeEducacaoProgramaBolsaFamilia.pdf>. Acessado em: 22 de outubro de 2022.

LIMA, Telma Cristiane Sesso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. Ver. Katál, V. 10, Florianópolis, 2007.

LOCKE, Jonh. Segundo Tratado sobre governo civil e outros escritos. Tradução: Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 1ª edição. Editora Vozes. São Paulo, 2019.

MARSHALL, Thomas H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. Manifesto do partido comunista. 1ª ed. Expressão Popular. Tradução: Victor Hugo Klagsbrunn São Paulo, 2008

MAZZEO, C. A. Estado e burguesia no Brasil origens da autocracia burguesa. Cortez editora. São Paulo, 1997.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. Jonh Locke e o individualismo liberal. In: Os clássicos da política. Org. Francisco C. Weffort. Vol. 1, 14ª edição, Ártica. São Paulo, 2006.

MENEZES, Francisco; MARTINS, Maíra. O plano brasil sem miséria e a participação social. In: O Brasil sem miséria. MDS. Brasília, 2014.

MINAS GERAIS. Prefeitura Municipal de Pouso Alegre. Disponível em: <https://pousoalegre.mg.gov.br/pouso-legre.asp?id=1#:~:text=A%20hist%C3%B3ria%20de%20Pouso%20Alegre,primeiro%20nome%20de%20Pouso%20Alegre>. Acessado em: 30 de maio de 2022

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. 1ª Ed. Ministério da Cidadania, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania Brasília, 2020.

_____. Relatório de Informações Sociais. 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php> e <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/painel.php?ag=m&codigo=315250&d=145>. Acessado em: 30 novembro de 2021.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Censo Escolar 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_coletiva.pdf Acessado em: 02 de fevereiro de 2021.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. CRAS - Centro de Referência de Assistência Social. 1. Ed. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009.

_____. PNAS - Política Nacional de Assistência Social PNAS. Secretaria Nacional de Assistência Social, Brasília, 2004.

_____. Orientações técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família. 2012. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf p.15.

MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. O espírito das leis. Disponível em: <https://www.institutoelo.org.br/site/files/publications/2f8a2162fcc7db9623b59c0b748386a.pdf>. Acessado em: 20 de abril de 2021.

NAGASAKI, Jéssica. Yume; ASSIS, Ana Elisa. Spaoloni Queiroz. O viés social da ordem econômica nacional: por uma garantia do desenvolvimento econômico que supere as desigualdades sociais. Revista Jurídica Trabalho E Desenvolvimento Humano, vol.3. São Paulo, 2020. Pág. 19 Disponível em: <http://www.revistatdh.org/index.php/Revista-TDH/article/view/64/36>. Acessado em: 17 de julho de 2021.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar social origem e desenvolvimento. Katálysis, nº5, jul./ dez. 2001. Disponível em: <file:///C:/Users/Roberta/Downloads/5738-Texto%20do%20Artigo-17917-1-10-20080812.pdf>

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas De Governo à Política de Estado: Reflexões Sobre a Atual Agenda Educacional Brasileira. Revista Educação e Sociedade. V. 32, nº 115, p. 323-337. Campinas, 2011. Pág. 329. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 15 fevereiro de 2021.

OLIVEIRA, Rita de Cássia. Intersetorialidade entre as políticas públicas e seus efeitos na escola pública brasileira. In: Congresso Internacional de Pedagogia Social, 2012, São Paulo. IV Congresso Internacional de Pedagogia Social & Simpósio de Pesquisa Pós-Graduação. USP, v. 1. p. 1-1. São Paulo, 2012.

PEREIRA, Gilza S.; CASTRO, Inês R. R. Considerações Sobre o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Caderno de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 1993. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/kjZWDFjQ7qwNvhCtGtKgs5B/?lang=pt>. Acessado em: 02 de janeiro de 2022.

PIERSON, Christopher. Late industrializers and the development of the Welfare State. Genebra, United Nations Research Institute for Social Development, 2004.

PINHEIRO, Maria Cláudia Bucchianeri Pinheiro. A Constituição de Weimar e os direitos fundamentais sociais. A preponderância da Constituição Alemã de 1919 na inauguração do constitucionalismo social à luz da Constituição Mexicana de 1917. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/92449/Pinheiro%20Maria.pdf?sequence=2>. Acessado em: 15 de maio de 2021.

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2019 (continua) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html#:~:text=Um%20dado%20importante%20sobre%20educa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20o%20percentual%20de%20pessoas%20alfabetizadas.&text=No%20Brasil%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,%2C8%25%2C%20em%202019,> Acesso em 20 de fevereiro de 2021.

PONTES, Reinaldo Nobre. A evolução do combate à pobreza no Brasil e o papel do Fome Zero. In: SANTORO, Alberto, PIMENTA, Aluísio, MARTINS, Eliane, LYRA, Flávio e BETTO, Frei (ORGs.). Fome Zero: textos fundamentais. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

RIBEIRO, Renato Janine. Escola pública no Brasil Como enfrentar os tempos difíceis. Pág. 101. In: Escola pública: tempos difíceis, mas não impossíveis. Nora Krawczyk (org.). Campinas, 2018.

SALES, Tainah Simões. O papel do Estado no combate à pobreza: um estudo de caso do programa bolsa família. UFC, Fortaleza, 2013.

SAMPAIO, Gabriela Thomazinho Clementino. Direito a Educação para populações vulneráveis: desigualdades educacionais e o Programa Bolsa Família. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-14072017-165118/publico/GABRIELA_THOMAZINHO_CLEMENTINO_SAMPAIO.pdf

SANTOS, Tatiane Brito dos. O surgimento da sociologia: revolução industrial e revolução francesa. Revista Eletrônica LENPES-PIBID de Ciências Sociais UEL. Edição nº. 8, Vol. 1, jan./dez. Londrina, 2018.

SCHUISTAK, Roseli. Os Desafios da Escola Pública Paranaense na Perspectiva do Professor PDE. 2014. Disponível em: http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/cadernos/pde/pdebusca/producoes_pde/2014/2014_uel_gestao_artigo_roseli_schuiatak.pdf Pág. 04 Acessado em: 21 de junho de 2021.

SECRETARIA MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOCIAIS. Fluxograma da Política de Assistência Social do Município de Pouso Alegre. Prefeitura de Pouso Alegre. Pouso Alegre, 2018.

SEDESE – Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social. Ação de Apoio Técnico sobre o Programa Auxílio Brasil. Diretoria Regional Sedese Araçuaí e Diretoria de Gestão do CadÚnico e Programas Socioassistenciais Sedese. Disponível em: https://www.mg.gov.br/instituicao_unidade/secretaria-de-estado-de-desenvolvimento-social-sedese

SEGURA, Fabiano Fernandes. A Questão Previdenciária na Primeira República. A excepcionalidade da Lei Eloy Chaves. Araraquara, 2017.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Trad. Laura Texeira Motta. São Paulo, Companhia das Letras, 2010.

SENNA, Mônica de Castro Maia. Intersetorialidade no acompanhamento das condicionalidades da saúde do Programa Bolsa Família. Revista Argumentum, v. 4, n.2, p. 95-110, jul./dez. Vitoria, 2012

SILVA, Arthur Costa da. O programa bolsa família e suas condicionalidades: uma análise circunstancial da condicionalidade educação. In: Anais do I Simpósio Estadual da Iniciativa Educação, Pobreza e Desigualdade Social e IV Seminário de Pesquisa em Educação, Pobreza e Desigualdade Social. UFT. Tocantins, 2017. Pág. 177. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1101>. Acessado em 12 de abril de 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. YAZBEK, Maria Carmelita. GIOVANNI, Geraldo dí. A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda. 7ª edição. Ed. Cortez, São Paulo, 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O padrão de proteção social e a reforma das políticas sociais no Brasil. Revista de Políticas Públicas, Vol., nº 1.2. EDUFMA, Manaus, 2000.

SILVEIRA, Antônio Maria. Redistribuição de renda. Revista Bras. Econ. 29 (2) :11-15, abr./jun. Rio de Janeiro, 1975.

SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa bolsa-família: política pública de ruptura ou continuidade? UFRJ. Rio de Janeiro, 2007.

SMITH, Adam. A Riqueza das Nações. Madras. São Paulo, 2009.

SOUTO, Lúcia Regina Florentino; OLIVEIRA, Maria Helena Barros. Movimento da Reforma Sanitária Brasileira: um projeto civilizatório de globalização alternativa e construção do pensamento pós-abissal. Revista Saúde Debate, v. 40, nº108. Rio de Janeiro, 2016.

SOUZA, Herbert José. No fio da navalha. Revan. Rio de Janeiro. 1996.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), pp. 233-248, abril-junho/2003 São Paulo. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/YSL3NZtQvcz3frz53Z3kPJF/?lang=pt>. Acessado em 18 de dezembro de 2021.

THOMÉ, Débora. O Bolsa Família e a social-democracia. FGV de bolso. Rio de Janeiro, 2015.

TORRES, Haroldo da Gama; PAVEZ, Regina; BICHIR, Renata Mirandola. Educação na periferia de São Paulo: ou como pensar as desigualdades educacionais? Workshop “Neighborhood effects, educational achievements and challenges for social policies”. Rio de Janeiro, 2006. Pág.11. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf> Acessado em: 27 de março de 2021.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. Pág. 133

UOL. Adorno, Luiz. São Paulo 04/10/2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/2018/10/04/bolsonaro-afirma-que-se-eleito-nao-vai-acabar-com-o-bolsa-familia.htm> Acessado em: 25 julho de 2021.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. Avaliações de programas: concepções e práticas. São Paulo, Editora Gente, 2004.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGATTE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. Revista Inclusão Social v. 5, nº 1, pág. 11 - 19. Brasília, 2011