



**CENTRO DE ARTES HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E TERRITÓRIOS
CURSO DE MESTRADO**

Balbina Marques de Oliveira

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA**

CACHOEIRA – BAHIA

2022

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL
NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA**

Balbina Marques de Oliveira

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social e Territórios.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ferreira da Silva

CACHOEIRA – BAHIA

2022

O481p Oliveira, Balbina Marques.

Programa Bolsa Família e desenvolvimento social no território do Recôncavo da Bahia. / Balbina Marques de Oliveira. Cachoeira, BA, 2022. 92f.:il.

Orientador: Prof. Dr. Maurício Ferreira

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Artes Humanidades e Letras, Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios, 2022.

1. Programa Bolsa Família - Brasil. 2. Política Social - Brasil. I. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Artes, Humanidades e Letras. II. Título.

CDD: 353.50981

Ficha elaborada pela Biblioteca do CAHL - UFRB.

Responsável pela Elaboração – Juliana Braga (Bibliotecária – CRB-5/ 1396)
(Os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via formulário eletrônico)

Balbina Marques de Oliveira

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO
TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA**

Dissertação submetida à avaliação para obtenção do título de Mestra em Política Social e Territórios do Programa de Pós-Graduação em Política Social e Territórios da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

EXAMINADORES:

Documento assinado digitalmente
gov.br MAURICIO FERREIRA DA SILVA
Data: 20/09/2022 16:24:36-0300
Verifique em <https://verificador.itd.br>

Prof. Dr. Maurício Ferreira Silva
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia - UFRB
Orientador

Adriana Freire Pereira Ferriz

Profa. Dra. Adriana Freire P. Ferriz
Universidade Federal da Bahia – UFBA
Membro Externo

Documento assinado digitalmente
gov.br JUCILEIDE FERREIRA DO NASCIMENTO
Data: 21/09/2022 16:51:44-0300
Verifique em <https://verificador.itd.br>

Profa. Dra. Jucileide Ferreira do Nascimento
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB
Membro Interno

Aos amores da minha vida:

Terezinha Pinto de Oliveira (Tia/Mãe) *in memoria*

Maria Pinto de Oliveira (Vó/ Mãe) *in memoria*

Ítalo Marques Araújo – meu filho amado!

AGRADECIMENTOS

“Sonho que se sonha só é só um sonho que se sonha só, mas sonho que se sonha junto é realidade”

(Raul Santos Seixas).

Essas poucas linhas que aqui serão escritas não são suficientes para expressar toda a minha gratidão a todos que contribuíram de alguma forma para essa realização, entretanto, apresento aqui meus sinceros agradecimentos:

A meu paizinho do céu por ter me dado força, discernimento, inspiração, sabedoria, saúde, pela companhia nos momentos de dor e incerteza e por todas as bênçãos que me proporcionaram alcançar mais essa realização.

As minhas irmãs Rose e Adriana por todo apoio, confiança, todas as orações e por sempre me fazerem acreditar que eu sou capaz.

A meu filho Ítalo por ser a maior razão para que eu continuasse lutando para chegar até aqui. “Com você meu filho, a minha caminhada passou a ter um novo sentido e tornou-se mais leve”.

A meu sobrinho Ruan por me arrancar sorrisos em momentos de tensão, quando chegava em meu quarto e dizia: “minha tia, minha tia... cuidado pra não ficar doida, viu. Vai morar nesse quarto agora é? Vixe! Faculdade é assim é?”

Ao meu orientador, professor Dr. Mauricio Ferreira da Silva, pela sua generosidade e paciência.

Às professoras Doutoras Jucileide e Adriana, por aceitarem participar da banca avaliadora e pelas enormes contribuições no momento da qualificação que colaboraram sobremaneira para o processo de construção dessa dissertação.

A Ana Passos pela sua contribuição ímpar, obrigada de coração.

A todos os meus amigos, em especial aqueles que compartilhavam das mesmas dores e delícias desse momento.

A minha amiga, irmã Marluce Neri, sua fé é contagiante. Obrigada por todo apoio e orações e por me convencer a seguir nos momentos de desânimo e desespero.

A todos os mestres da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, em especial ao corpo docente do POSTEER, por todo o conhecimento transmitido ao longo do meu processo de formação.

E a todos que de alguma forma sempre estiveram na torcida pela concretização desse sonho, externo aqui minha eterna gratidão.

Resumo

Esta dissertação constitui-se na busca de entendimento da relação que envolve a transferência condicionada de renda e o desenvolvimento social no território do Recôncavo da Bahia. Nesse contexto propôs-se por objetivo analisar as transformações ocorridas nos municípios no período entre 2000 a 2010 em decorrência da adesão ao Programa Bolsa Família. Partiu-se do pressuposto de que o desenvolvimento não é resultante unicamente do aumento da renda, mas que só é alcançado quando há a amenização dos efeitos da pobreza através da redução das desigualdades sociais. Nesse sentido o Programa Bolsa Família desponta como o maior dentre os programas de transferência de renda, que através das condicionalidades impostas aos beneficiários foi capaz de auxiliar na promoção do desenvolvimento social do sujeito, uma vez que proporcionou o aumento da renda e incentivou o acesso dos seus beneficiários aos serviços de saúde, educação e assistência social, impactando positivamente no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Por esse motivo, o trabalho centra-se na análise do IDHM, que é o índice capaz de mensurar o melhoramento nas condições de saúde, renda e educação da população de cada município. Como metodologia, optou-se pela análise comparativa por permitir a explicação de fatos investigados, levando-se em consideração suas semelhanças ou diferenças. Dessa forma o que se tentou demonstrar nessa pesquisa é que há uma relação entre o programa Bolsa família, a elevação do IDHM e o desenvolvimento social dos municípios do território do Recôncavo da Bahia.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; Desenvolvimento Social; Território; Recôncavo da Bahia.

ABSTRACT

This dissertation seeks to understand the relationship between conditional cash transfers and social development in the territory of the Recôncavo da Bahia. In this context, the objective was to analyze the transformations that occurred in the municipalities between 2000 and 2010 as a result of their adherence to the Bolsa Família Program. It was assumed that development does not result solely from increased income, but that it is only achieved when the effects of poverty are mitigated by reducing social inequalities. In this sense, the Bolsa Família Program stands out as the largest among the cash transfer programs, which through the conditionalities imposed on the beneficiaries was able to help promote the social development of the subject, since it provided an increase in income and encouraged the access of its beneficiaries to health, education and social assistance services, impacting positively on the Municipal Human Development Index. For this reason, the work focuses on the analysis of the HDI, which is the index capable of measuring the improvement in the health, income, and education conditions of the population of each municipality. As a methodology, comparative analysis was chosen because it allows for the explanation of investigated facts, taking into consideration their similarities or differences. Thus, what we tried to demonstrate in this research is that there is a relationship between the Bolsa Família Program, the increase in the HDI and the social development of the municipalities in the Recôncavo da Bahia territory.

Keywords: Bolsa Família Program; Social Development; Territory; Recôncavo of Bahia.

SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC – Benefício de prestação Continuada.

BV – Benefício Variável.

BVG – Benefício Variável Gestante.

BVN – Benefício Variável Nutriz.

BVNA – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente.

BSP – Benefício para superação da extrema Pobreza.

CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais.

CF – Constituição Federal.

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

FJP – Fundação José Pinheiro

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IDHAD - Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IDHM – E Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Subíndice Educação

IDHM – R Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – subíndice Renda

IDHM – L Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – Subíndice Longevidade

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INSS-Instituto Nacional do Seguro Social.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.

MEC – Ministério da Educação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social Agrário.

NOB/SUAS - Norma Operacional Básica da Assistência Social.

PAIF - Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família

PBF – Programa Bolsa Família.

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima.

PIB – Produto Interno Bruto.

PNAA – Programa Nacional de Acesso a Alimentação.

PNADs – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNAS – Política Nacional de Assistência Social.

PNUD – Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

RIS – Relatório de Informações Sociais

RMV – Renda Mensal Vitalícia.

SENARC - Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania

SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos

SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

SUAS – Sistema Único de Assistência Social.

UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Tipos, valores e público dos benefícios do PBF	59
Quadro 2: IDHM dos municípios.....	90

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Número de famílias beneficiárias nos municípios do recôncavo 92

Tabela 2: Valores totais transferidos pela União para o PBF..... 92

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: IDHM de Educação (2000 e 2010).....	78
GRÁFICO 2: IDHM de renda (2000 e 2010).....	84
GRÁFICO 3: IDHM de longevidade (2000 e 2010).....	89

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
2 CAPITALISMO, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NO BRASIL	20
2.1 Produção, acumulação e pobreza	20
2.2 Pobreza e desenvolvimento social	24
2.3 Desenvolvimento econômico e desenvolvimento social	29
3 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	34
3.1 A regulamentação da proteção social	34
3.2 O sistema de proteção social não contributivo	39
3.3 Os programas de transferência de renda no Brasil	47
4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REALIDADE NACIONAL	50
4.1 Estratégia de unificação da proteção social	50
4.2 A estratégia de consolidação	62
4.3 A relevância do Programa Bolsa Família	68
5 O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NO RECÔNCAVO DA BAHIA	74
5.1 O Recôncavo da Bahia	75
5.2 O território de identidade	76
5.3 Educação e desenvolvimento	77
5.4 As mudanças na condição de renda	83
5.5 Ampliação da perspectiva de vida	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS	99

INTRODUÇÃO

O modo de produção capitalista se caracteriza pela contradição existente em sua gênese, pois, ao passo que induz avanços tecnológicos que impactam decisivamente a vida em sociedade, proporciona maior facilidade para o acúmulo de riquezas, agravando a pobreza, a miséria e a desigualdade social. Sendo assim a classe trabalhadora fica exposta a um modelo cruel de expropriação da sua força de trabalho em nome do acúmulo de riquezas materiais dos donos dos meios de produção.

O sistema capitalista necessita da interdependência de suas duas classes sociais para sobreviver: os proletários e os detentores dos meios de produção. É um sistema marcado por profundas desigualdades, pois, a riqueza de uma depende diretamente do empobrecimento da outra. Dito de outra forma, é um sistema em que o acúmulo de riqueza dos detentores do capital só se efetiva se houver o empobrecimento dos que vendem sua força de trabalho. Essa lógica de enriquecimento acabou asseverando o pauperismo entre a classe trabalhadora, trazendo à tona a questão social destes como um fenômeno inerente à sociedade capitalista e que acarreta uma nova face da pobreza.

O advento da industrialização trouxe um modelo trabalhista de caráter exploratório com intensas jornadas e condições insalubres para os que conseguiam se inserir no processo de trabalho. Por outro lado, a questão social surge como fenômeno histórico, decorrente da incapacidade da sociedade capitalista de absorver toda mão de obra livre existente. Uma vez fora do mercado de trabalho, sem meios de garantir sua subsistência, pessoas vulneráveis passam a requerer o atendimento de suas necessidades, tendo como principal delas a garantia de sobrevivência. Diante desse cenário, o Estado foi levado a institucionalizar o sistema de proteção social, todavia não deixou de atender aos interesses da elite econômica.

O Estado passou a garantir a proteção aos trabalhadores de modo a manter a ordem social, pois, é essa ordem social que possibilitará as condições favoráveis para a exploração e conseqüentemente para o processo de acumulação das classes dominantes. Como afirma Potyara Pereira (2011), apesar da estrutura estatal servir aos interesses da classe dominante, seu princípio universal “exige que ele dê atenção à sociedade como um todo. Assim, da mesma forma que ele ajuda a explorar os trabalhadores, tem de atender as suas reivindicações”. (PEREIRA, 2011, p. 123).

Ainda que os primeiros modelos de proteção fornecidos pelo Estado tenham tido um caráter excludente (pois, quem não possuísse um contrato formal de trabalho estaria “desprotegido”), caracterizam-se como os primeiros passos em direção ao surgimento do atual modelo de proteção universal, não contributivo, guiado pela transferência de renda condicionada, em que o Estado deve assumir o papel definitivo no enfrentamento da pobreza. Entretanto, é perceptível que a gênese desse sistema não está na espontaneidade ou na identificação por parte do Estado da necessidade de sua criação, mas é fruto de lutas e acordos feitos com a classe trabalhadora, que ao se verem em situação degradante de trabalho, uniram-se a fim de lutar por melhorias.

No Brasil o sistema de proteção social passou por muitos avanços e retrocessos até evoluir para o modelo de caráter universal, não contributivo, de transferência monetária, materializado por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e do Programa Bolsa Família (PBF). O PBF foi implantado pelo Governo Federal em 2003 por meio da lei 10.838 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentada pelo decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004 (Brasil, 2004) objetivando o enfrentamento da pobreza e extrema pobreza por meio de ações focalizadas. Segundo Pires (2013, p. 513) “o Bolsa Família é um programa de transferência de renda condicionado que tem como propósito enfrentar a pobreza através da articulação de ações de curto e longo prazo”.

Quando se trata da criação de estratégias para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, é importante que suas várias dimensões sejam consideradas para que ações efetivas que englobem tanto as necessidades econômicas, como as necessidades humanas (físicas e sociais), possam ser tomadas para amenizar seus efeitos na sociedade e promover o desenvolvimento. As exigências inseridas no Programa Bolsa Família, como as condicionalidades, visavam transformar a melhoria das vidas das pessoas em instrumento de desenvolvimento social.

Com base nisso, esse trabalho tem como objetivo geral analisar o impacto que o PBF exerceu no desenvolvimento do Território do Recôncavo da Bahia. Os objetivos específicos são analisar os impactos do Programa Bolsa Família no subíndice do Índice de Desenvolvimento Humano renda - IDHM-R, bem como, no subíndice do IDHM - Educação e do IDHM-Longevidade. A fim de alcançar o objetivo proposto, o método inicial previa a realização de pesquisa de campo nos municípios do território de identidade do Recôncavo da Bahia, no intuito de conhecer em *lôcus* se o programa foi capaz de

impactar o âmbito social, educacional e econômico, no intervalo de tempo entre 2004 e 2019. Nossa hipótese inicial é de que o programa possibilita de imediato o impacto financeiro, e a longo prazo, com o cumprimento das condicionalidades, traz impactos nas áreas da educação, da saúde e social.

Entretanto, em 2020 fomos acometidos pela pandemia do novo Coronavírus, que ocasionou forte mudança no quadro epidemiológico do nosso país. A necessidade de distanciamento social frustrou nossas expectativas em relação à pesquisa de campo, tornando-a inexecutável. Sendo assim, tivemos que buscar novas estratégias para a realização da pesquisa. Após um período de estudos e reflexões, considerando o prolongamento da pandemia, decidiu-se por manter o objeto de pesquisa excluindo o trabalho de campo. Em contrapartida, o impacto do PBF no desenvolvimento do território de Identidade do Recôncavo da Bahia foi analisado com base em pesquisas bibliográficas, documentos oficiais e matérias jornalísticas.

O objetivo era manter o intervalo de tempo inicial da pesquisa (2004 a 2019), porém, em função da ausência de dados consolidados a partir de 2010 e do persistente distanciamento social, optou-se por reduzir o enquadramento até o período coberto por dados oficiais, ou seja, até o senso de 2010. Assim, a medição enquadrou o período que vai da criação do programa, em 2003, até o ano de 2010.

Iniciamos então nossa pesquisa fazendo levantamento de dados oficiais nas plataformas digitais. Nos debruçamos sobre trabalhos anteriores que trataram da mesma temática, ou temática semelhante, a fim de descortinar novos conhecimentos e reflexões acerca do objeto aqui pesquisado. Como afirma Deslauriers e Kérisit (2008, p. 134) “é preciso ler o que os outros escreveram antes de nós, de certa forma subir sobre seus ombros para conseguir ver mais além”. Ainda de acordo com os mesmos autores, essa prática se funda sobre uma concepção do conhecimento considerado como cumulativo, segundo a qual o progresso de um serve de ponto de partida para o outro. (DESLAURIERS e KÉRISIT, 2008, p. 134).

Durante o processo de revisão bibliográfica, foi possível confirmar uma de nossas hipóteses nessa pesquisa, observamos que o cumprimento das condicionalidades possibilita aos beneficiários mais acessos aos serviços de saúde, educação e assistência social. Essa comprovação foi possível graças ao levantamento de informações em bancos

de dados secundários, como: IPEA, RIS, MDS, entre outros, que possibilitou a obtenção de registros estatísticos sobre o objeto pesquisado.

Para analisar o processo de implementação dos programas de transferência condicionados de renda no país, utilizamos como destaque a Lei Orgânica da Assistência Social, que versa sobre a universalização de programas dessa natureza, a lei 10.838 de janeiro de 2004, que dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família e o decreto 5.209 de setembro de 2004 que regulamenta o mesmo. Dos documentos públicos oficiais aqui utilizados, destacamos a análise da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).

Como a proposta central do nosso trabalho é analisar os impactos do Programa Bolsa Família com base nos dados do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) das cidades que compõem o território do Recôncavo da Bahia, utilizaremos o método de análise comparativa que, segundo Fachin (2001), é o método que “consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças”. (FACHIN, 2001, p. 172). Tal método se adéqua aos objetivos, pois, através dele é possível observar possíveis irregularidades, deslocamentos e transformações, além de “construir modelos e tipologias, identificando continuidade e descontinuidade, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais”. (SCHNEIDER & SCHMITT, 1998, p. 2)

Para tanto, esta dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro trata da questão da pobreza e da desigualdade social no Brasil, trazendo uma reflexão sobre o conceito de pobreza, pauperismo e desigualdade social, citando alguns elementos que permitem caracterizar esses fenômenos para além das questões econômicas. Faz ainda uma explanação sobre desenvolvimento social e desenvolvimento econômico.

O segundo capítulo trata da proteção social no Brasil, apresentando um histórico sobre o surgimento do sistema de proteção social no país a partir de meados do século XX. Nossas reflexões foram centradas no sistema de proteção social não contributivo, dando especial atenção aos programas de transferência de renda condicionados que tem sido o principal instrumento de combate à pobreza no país.

O terceiro capítulo trata dos aspectos relacionados ao Programa Bolsa Família. Retomamos a análise da história da implantação do programa na realidade nacional, seus objetivos, características e a estratégia para a consolidação. Por fim, o quarto capítulo

apresenta os dados resultantes da pesquisa comparativa realizada através da coleta, mostrando o impacto do PBF no IDHM dos municípios pesquisados. Destarte, é preciso destacar que, além de uma simples análise, o que se alvitra nesse trabalho é revelar em quais âmbitos os municípios do território tiveram evolução após a sua adesão ao Programa Bolsa Família e qual a importância do programa como política pública para o desenvolvimento local do território do Recôncavo da Bahia.

2 CAPITALISMO, DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE NO BRASIL

Na antiguidade teocêntrica a pobreza era vista como um propósito divino, ou seja, era pobre quem assim Deus determinasse que o fosse, todavia, “enfrentar a pobreza em tempos teocêntricos era enfrentar Deus (leia-se igreja católica)”. (GUIMARÃES, 2016, p. 7). O pobre nessa época era tido como o instrumento de salvação dos ricos, pois, levava os mesmos a exercitar sua caridade e ambos alcançavam a salvação, o rico por ser caridoso e o pobre por aceitar sua condição de pobre que era o desejo divino. Dessa maneira, “estabelece-se um comércio entre o rico e o pobre, com vantagens para às duas partes: o primeiro ganha sua salvação graças à sua ação caridosa, mas o segundo é igualmente salvo, desde que aceite sua condição”. (CASTEL, 1998).

Com o passar dos anos o teocentrismo enfraqueceu, e surgiram os Estados independentes das igrejas. Nessa época “o pobre deixa de ser um sujeito pré-definido divinamente em seu estado de pobreza e agrega a figura de cidadão de direito”. (GUIMARÃES, 2016, p. 9). O Estado passa então a criar leis legais de enfrentamento à pobreza, em que todos deveriam ser responsáveis por prestar assistência ao pobre, eram as ditas leis de sociabilidade. Entretanto, com o advento da industrialização e do capitalismo, o pobre “desfigura-se nesses dois momentos históricos e reconfigura-se na contemporaneidade como um ser criminalizado, inferiorizado, desvirtuoso e incapaz”. (GUIMARÃES, 2016, p. 2), culminando no fato de que “ser pobre, no presente contexto histórico, é encontrar-se de forma análoga com as mazelas das sociedades capitalistas”. (GUIMARÃES, 2016, p. 10).

2.1 Produção, acumulação e pobreza

O capitalismo surge com o declínio do modo de produção feudal, tendo sua consolidação entre os séculos XVIII e XIX. Esse sistema era caracterizado pelas relações servis de produção, marcada por uma sociedade que não permitia nenhuma mobilidade social (sociedade estamental) em que havia uma relação de interdependência para sobreviver. Os personagens principais que compunham a estrutura social do feudalismo eram os senhores feudais e a plebe. Os senhores feudais eram os detentores das terras (estamentos) e a plebe era responsável pelo trabalho, que mantinha a economia.

A plebe, nesse período, já era acometida pelo fenômeno da pobreza. Esse fenômeno não é algo particular à sociedade capitalista, pois, já se fazia presente desde as sociedades anteriores. Entre a população havia uma relação de sociabilidade baseada na tradição e na solidariedade, o que acabava por auxiliar no seu enfrentamento, amenizando suas consequências. Dito de outra forma, a tradição permitia aos indivíduos maneiras distintas de garantir o seu sustento, uma vez que a pobreza nas sociedades pré-capitalistas, geralmente estava ligada a quadros gerais de escassez.

Castel (1998) diferencia de forma relevante as sociedades pré-capitalistas das sociedades capitalistas. De acordo com o autor, nas sociedades pré-capitalistas a formação comunitária possibilitava o escoamento das demandas existentes, através de rede de interdependência primária. Mas, a partir do momento que essas redes foram enfraquecendo e chegando a extinção, ficou cada vez mais difícil enfrentar as intempéries da vida, desvelando assim a questão social¹.

A questão social surge como um fenômeno inerente à sociedade capitalista, pois, traz consigo uma nova face da pobreza. Aparece como um fenômeno novo, em que de acordo com Netto (2007, p. 41) cresce na mesma razão em que aumenta a capacidade social de produzir riquezas. Ou seja, na medida em que há avanços na produção social da riqueza, há também um aumento crescente do pauperismo da classe trabalhadora.

No capital, Karl Marx (1989) enfatiza que no período de acumulação primitiva estabeleceu-se as bases para impulsionar a constituição do modo de produção capitalista. Foi nesse estágio de acumulação que os trabalhadores ficaram desprovidos dos seus meios de produção. Nessa fase há duas classes protagonistas do vindouro sistema: o capitalista,

¹ Júnior, Silva e Medeiros (2018) citando Soto e Botega (2017) pontua que as causas da denominada “questão social” podem ser explicadas por duas vertentes assim resumidas: Conservadora e Marxista. A primeira considera que a causa da “questão social” é pluricausal, enquanto a marxista embasa a explicação nas contradições presentes no modo de produção capitalista, ou seja, na relação capital/trabalho. Porém na vertente marxista há diferentes tipos de análises. Há consenso entre os marxistas que a “questão social” é polissêmica, é uma abstração, um fenômeno histórico e particular do capitalismo, não havendo uma “nova questão social” e que pressupõe a presença do Estado (ibid). Em nível menos abstrato explicam que a gênese da “questão social” reside na lei geral da acumulação capitalista, sendo as principais divergências presentes nos conceitos de Marilda Iamamoto autoras que apontam o problema em se apropriar de um termo positivista, mesmo que tenha a sua potencialidade e trazê-lo para a análise materialista dialética. (JÚNIOR, SILVA E MEDEREIROS, 2018, p. 3).

que passa a ser o detentor dos meios de produção e o proletariado que vende sua força de trabalho.

[...] de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência que se propõem a valorizar a soma-valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia; do outro lado, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho. (MARX, 1989, p. 262).

Sendo assim, o modo de produção capitalista coloca frente a frente duas classes antagônicas e interdependentes. A classe que investe seus recursos com o objetivo de obter o lucro e aquela que vende o único bem que possui que é sua força de trabalho, buscando garantir a sua própria sobrevivência. Marx pondera que a riqueza de um país é diretamente proporcional à quantidade de trabalhadores existente nele. Dessa maneira, quanto mais rico o país for, mais trabalhadores ele também terá, assim, “a acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado”. (MARX, 1985, p. 188). Portanto, existe uma interdependência entre as classes.

No modo de produção feudal, o trabalhador ocupava a posição de servo, mas era dono da sua força de trabalho. Entretanto, após a decomposição desse tipo de sociedade, os trabalhadores foram “libertos” da servidão, mas que ficaram vulneráveis à exploração capitalista, pois, foram “arrancados de forma violenta e repentina dos seus meios de subsistência e lançados no mercado de trabalho como proletários livres como pássaros”. (MARX, 1985, pp. 262-263). O ápice da expulsão dos camponeses de suas terras, que eram seu meio de subsistência, foi no período do surgimento das indústrias de lã (que deu maior impulso à industrialização), quando os empresários começaram a cercar as terras para criar pastos para as ovelhas. Esses cerceamentos possibilitaram a expropriação das terras dos camponeses pela elite. (HUBERMAN *apud* GOIS 2015, p. 7). Levando-os a migrarem para as cidades e à submissão aos contratos formais de trabalho.

Gois (2015) pontua que nem todos os trabalhadores conseguiram se adaptar ao mesmo tempo, à nova condição de assalariado, fazendo desmoronar a tese liberal de que o mercado de trabalho possibilitaria ao indivíduo o poder de escolher onde venderia sua força de trabalho, e conseqüentemente conquistaria o poder de compra para manter a sua sobrevivência. Entretanto, o que ocorreu foi à expulsão dos trabalhadores para as cidades industriais que estavam surgindo, sem nenhuma estrutura e com muitas precariedades -

trabalho insalubre, fome, doença, habitação inapropriada, etc. – fazendo surgir demandas sociais específicas da nova sociedade que se consolidou no final do século XVIII.

O cenário do século XIX, trouxe consigo a industrialização, urbanização e o livre acesso ao trabalho. Nesse período, o trabalhador tem assegurado sua liberdade formal, em contrapartida foi abandonado às leis do mercado, sem acesso a nenhum tipo de direito social. Muitos foram incorporados ao trabalho assalariado, entretanto, muitos outros ficaram sujeitos à mendicância tendo que pedir esmolas, tornar-se vagabundos, assaltantes, etc. (MARX, 1985, p. 276).

A questão social surge a partir dessa incapacidade da sociedade capitalista em absorver todos os trabalhadores, e estes estando fora do mercado de trabalho, sem acesso aos meios de garantir sua subsistência, vão requerer o atendimento de suas necessidades e sobrevivência. Esse contingente excluído do mercado de trabalho dependerá cada vez mais do Estado e não tendo suas reivindicações atendidas irão afetar a coesão social, trazendo à tona a questão social.

É bastante interessante para o sistema capitalista manter uma parcela da população fora do mercado de trabalho, pois, é esse grupo de trabalhadores inativos denominado por Marx (1989) de “exército industrial de reserva”² que possibilitara aos capitalistas rebaixar os salários dos trabalhadores ativos, inibindo os trabalhadores empregados de reivindicar aumentos. Nesse contexto, há sempre um grande quantitativo de trabalhadores dispostos a ocupar imediatamente as vagas que vierem a surgir no mercado de trabalho atendendo exatamente às exigências existentes nesse mercado. De acordo com Marx (1989) a produção capitalista com seu processo de acumulação e centralização de riquezas, causou intensas modificações na composição orgânica do capital criando um contingente de

² A acumulação capitalista sempre produz (...) uma população trabalhadora supérflua relativamente (...) que ultrapassa as necessidades médias da expansão do capital, tornando – se desse modo, excedente. (MARX, 1989.p, 731) [...] A população trabalhadora excedente é um produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza com base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível, que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por sua própria conta.[...] ela fornece as suas necessidades (...) o material humano sempre pronto para ser explorado[...] (MARX, 2012, apud GOIS 2015).

trabalhadores desnecessários para executar a produção de mercadorias, produzindo assim a mais-valia, interesse principal da burguesia.

De acordo com Marx, as leis que regem a acumulação capitalista - a produção de mais valia, o exército industrial de reserva - afetam diretamente na pauperização da classe trabalhadora, tanto dos que estão inseridos no mercado de trabalho, como dos que foram excluídos deste. Como destacou:

A grandeza proporcional do exército industrial de reserva cresce, portanto, com as potências da riqueza. Mas quanto maior esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto mais maciça a superpopulação consolidada, cuja miséria está em razão inversa do suplício de seu trabalho. Quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e do exército industrial de reservas, tanto maior o pauperismo oficial. (MARX, 1989, p. 798).

Sendo assim, pode se inferir que o pauperismo da classe trabalhadora está atrelado diretamente ao crescimento do exército industrial de reservas. Ou seja, quanto maior for o contingente populacional de desocupados, maior também será a situação de pobreza e de precariedade a que a classe trabalhadora ativa estará sujeita. Desta forma, fica evidente as fontes que geram a elevação da exploração do trabalho, a pobreza e a miséria na vida do trabalhador. Uma condição imprescindível para a produção de riqueza no capitalismo é a submissão de uma grande parcela da população à pobreza e à miséria, pois, todas as sociedades que são norteadas pelo modo de produção capitalista têm o pauperismo impregnado em suas bases. (MEIRELLES, 2015).

2.2 Pobreza e desenvolvimento social

Na sociedade capitalista não há como desvincular a pobreza da desigualdade social, e vice-versa, pois, ambas são decorrentes da exploração, que é o principal fio condutor da dinâmica do modo de produção capitalista. Segundo Netto (2007, p. 142) “os padrões de desigualdade e de pobreza não são meras determinações econômicas”, isto é, não podem ser reduzidas unicamente aos aspectos econômicos, pois, ambas são “problemáticas pluridimensionais” provenientes de vários fatores, como, privação de alimentação, habitação, vestuário, saneamento, transporte, saúde, trabalho, etc. Assim, nem sempre o desenvolvimento econômico segue atrelado à diminuição da desigualdade social, uma vez que, “para que isso aconteça é necessário que todo incremento gerado

pelo desenvolvimento econômico, chegue a toda comunidade via melhoria na saúde, renda, educação, entre outros”. (MADUREIRA, 2015, p. 8).

Quando se trata da criação de estratégias para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social, as várias dimensões de ambas devem sempre ser considerada, para que ações efetivas que englobem tanto as necessidades econômicas, como as necessidades humanas físicas e sociais, possam ser tomadas de modo a amenizar seus efeitos na sociedade. Caso contrário, esse fenômeno pode ser naturalizado, visto como algo natural, ou considerado como resultante da cultura do sujeito.

Partindo desse pressuposto entende-se que a superação das condições de pobreza e desigualdade não pode estar atrelada a teoria de que apenas o crescimento econômico é suficiente para tal. De acordo com Netto (2007, p. 145) é falsa a tese segundo a qual “o crescimento econômico é a única condição necessária para enfrentar, combater e reduzir o pauperismo que decorre da acumulação capitalista e, na mesma medida, para reduzir desigualdades”. Nesta perspectiva, Madureira (2015) corrobora com essa assertiva quando traz que o verdadeiro desenvolvimento só chega a um país, estado ou município, quando há um processo contínuo de crescimento econômico aliado a mudanças qualitativas nos indicadores de bem-estar econômico e social.

Madureira (2015) afirma que o fato de haver consenso de que a pobreza perpassa a escassez de renda e inserir tal pauta como prioridade na agenda das políticas públicas, não é suficiente para se conseguir bons resultados no seu combate. Todavia, é preciso conhecer de forma clara o objeto de análise e o comportamento do fenômeno, a fim de que “o entendimento do problema não seja adaptado à viabilidade das políticas.” (MADUREIRA, 2015, p. 685). Entretanto, o autor explica que isso não quer dizer que “a viabilidade das políticas seja desconsiderada, pois, como destacou Amartya Sen (2000, p. 686), “uma recomendação de política está condicionada a exequibilidade, mas o reconhecimento tem que ir, além disso”.

Diante disto, o que vem a ser esses fenômenos de pobreza e desigualdade social? Embora em muitos estudos o acesso à renda seja o primeiro elemento considerado na definição da pobreza, Martins (1991, *apud* YAZBEK, 2005) ratifica sua condição multidimensional. Para o autor, “não se expressa apenas pela carência de bens materiais, mas é uma categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de

informação, de possibilidades e de esperanças”. (MARTINS, 1991, *apud* YAZBEK, 2005, p. 153).

Neste debate, Amartya Sen (2000) define a pobreza como a ausência de capacidades básicas de um indivíduo e não apenas como uma renda abaixo de um patamar já estabelecido. Entretanto, não despreza a caracterização da pobreza como uma renda inferior, pois, uma renda baixa pode ser o primeiro motivo da privação de capacidades de um indivíduo. Dessa maneira, há um consenso na literatura, ao afirmar que a pobreza além da questão da renda, também está atrelada às privações de capacidades.

A Desigualdade Social é apontada por Goldinho (2011, p. 12) como a “diferença gritante de concentração de renda”, em que uma pequena parcela da população é detentora da maior parte da riqueza nacional. Ou seja, enquanto a condição de pobreza é caracterizada pelo não acesso a bens e serviços, a desigualdade social caracteriza-se pela falta de equidade na distribuição da riqueza de um país. Segundo Ivo (2008), a relação entre pobreza e desigualdade é expressa como:

[...]fenômeno estrutural de massa, expresso num grande volume de pessoas que sobrevivem e se reproduzem num patamar mínimo de subsistência e no estágio de necessidades.[...] a pobreza no Brasil, não resulta da insuficiência da riqueza nacional para garantir o mínimo indispensável a seus cidadãos. Ao contrário o Brasil apresenta um Produto Interno Bruto que o aproxima de países de desenvolvimento capitalista avançado [...] **a pobreza [...] aparece no Brasil como efeito da desigualdade econômica e social**, e, portanto como questão política, já que interfere sob as condições da justiça redistributiva do país. (IVO, 2008, p. 24 - grifo nosso).

Dessa maneira, a pobreza é um processo resultante principalmente de uma estrutura de desigualdades sociais, presentes historicamente na realidade brasileira. Esta realidade, mantém uma grande parcela da população em estado de pobreza, tanto pela ausência de recursos, quanto pela má distribuição que é feita dos mesmos.

O Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres que no Brasil não falta recursos, estes é que são mal distribuídos, se concentram muito nas mãos de uns, enquanto a maioria detém o mínimo possível, inclusive de acesso a bens e serviços públicos enquanto responsabilidades do Estado. (BARROS, HENRIQUE E MENDONÇA, 2008 *apud* GOLDINHO, 2011, p. 3).

As informações acima ratificam a hipótese apontada por José Paulo Netto (2007), de que o combate à pobreza no Brasil não pode ser atrelado unicamente ao crescimento

econômico, pois, mesmo se o país conseguir alcançar um considerável crescimento econômico, se não enfrentar as causas das desigualdades sociais, não tiver justiça na distribuição de seus recursos, não reconhecer a necessidade de outros meios complementares de sobrevivência, continuará sendo um país com muitos pobres. Além disso, no momento da elaboração das políticas públicas de enfrentamento à pobreza, é preciso considerar as particularidades culturais, regionais, climáticas e geográficas existentes no Brasil, dando especial atenção às carências e potencialidades presente no território em que vivem os sujeitos.

Ao se mensurar os níveis de desigualdades constata-se que num universo de mais de 180 milhões de habitantes apenas cinco mil famílias são detentoras de cerca de 2/5 de toda renda gerada pela sociedade em um ano. “Os mais ricos se apropriam de uma renda de quase 66 vezes maior que os mais pobres” (POCHMANN *et al.*, 2004, p. 62). Já os níveis de pobreza são mais difíceis ser mensurado, pois, envolve questões de natureza “teórico-político e de ordem técnico-instrumental”, além de que sua multidimensionalidade pode impossibilitar a construção de indicadores eficazes para sua mensuração.

O conceito de pobreza enquadra algumas categorias, entre elas a de “pobreza relativa” e a de “pobreza absoluta”. De acordo com Crespo e Gurovitz (2002) a pobreza relativa está diretamente relacionada à questão da desigualdade na distribuição da renda, em que são definidas como pobres as pessoas que estão situadas na camada inferior da distribuição da renda quando comparadas àquelas mais bem posicionadas. Destacaram que:

[...] o conceito de pobreza relativa é descrito como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pobreza pode ser definida, por exemplo, calculando a renda *per capita* de parte da população. (CRESPO e GUROVITZ, 2002, p. 4).

Ou melhor, a pobreza relativa é baseada em comparações entre os indivíduos. É considerado pobre aquele que tem menos acesso a bens e serviços quando comparado àqueles que têm um maior acesso a esses mesmos bens e serviços. Levando em consideração a renda, por exemplo, um indivíduo que tem renda *per capita* mensal de um salário-mínimo é considerado pobre em relação àquele que tem renda mensal de três

salários-mínimos mensais, todavia, não é pobre quando comparado a um indivíduo que tem renda *per capita* mensal de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo.

A pobreza absoluta é percebida quando se verifica a “fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a porcentagem da população que se encontra abaixo desse nível”. (CRESPO E GUROVITZ, 2002, p. 4). Assim, a pobreza absoluta é medida através do estabelecimento de parâmetros mínimos de sobrevivência, em que serão considerados pobres, os sujeitos que vivem em condições (de nutrição, moradia, vestuário, etc.) abaixo dos parâmetros nacionais de sobrevivência estabelecidos.

No Brasil, as políticas de combate à pobreza e desigualdades sociais estão diretamente atreladas aos programas de transferência de renda. Até 2019, o antigo Programa Bolsa Família era o principal instrumento de assistência social no país, pois, era um programa que possuía “boa focalização nos mais pobres”. Segundo Soares, Osório, Soares, Medeiros e Zepeda (2009) dados das PNADs³ de 2001 a 2017 demonstram que se trata da transferência feita pelo governo federal que mais alcançava os pobres, superando até as transferências previdenciárias e assistenciais vinculadas ao salário-mínimo.

Os idealizadores do PBF (Programa Bolsa Família) demonstram seguir a linha de raciocínio de que a privação de capacidades pode ser um fator relevante de pobreza que perpassa a questão da renda. Uma das principais características do PBF era a associação da transferência direta do benefício financeiro e o acesso aos direitos sociais básicos de alimentação, saúde, educação e assistência social. Ou seja, os princípios da transversalidade e intersetorialidade do programa, demonstravam que para amenizar a questão das desigualdades, é preciso ultrapassar a simples concessão de um benefício monetário ao indivíduo. Logo, se fez necessário criar estratégias e possibilidades que permita que o sujeito possua melhores condições de vida tanto no âmbito econômico, como educacional e social, para que assim seja possível a retirada desse indivíduo do ciclo intergeracional da pobreza em que ele se encontra.

³ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Todavia, mesmo com esse diferencial no combate à pobreza e as desigualdades sociais, o PBF, buscou avançar na criação de suas estratégias. Pois, além da renda, da privação de capacidades, há outros fatores que precisam ser considerados na elaboração das políticas de combate à pobreza, como, as particularidades culturais, regionais, climáticas, presentes em cada território. Dessa forma, se faz necessário que haja um novo olhar acerca da relação entre o desenvolvimento social e do desenvolvimento econômico, posto que é preciso maiores esforços do governo na criação de estratégias que garanta uma relação diretamente proporcional entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

2.3 Desenvolvimento econômico e desenvolvimento social

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu preambulo, no artigo 3.º Inciso II destaca a questão do desenvolvimento como um dos seus objetivos fundamentais. Entretanto, o modelo de desenvolvimento que aparece em nossa Carta Magna, não deve ser entendido unicamente como o aumento da riqueza econômica. Ainda que o crescimento econômico seja considerável para mensurar o nível de bem-estar de determinada população, o desenvolvimento não está atrelado unicamente a ele. O processo de desenvolvimento deve fundamentalmente reduzir as desigualdades sociais e regionais e amenizar os efeitos da pobreza, possibilitando assim uma existência digna a todos os seres humanos.

Todavia, o que se percebeu ao longo dos tempos foi uma busca desenfreada da sociedade brasileira pelo desenvolvimento ancorado no crescimento econômico, levando o país a promover uma industrialização e urbanização exacerbada por um lado, e por outro lado, reiterando uma sociedade altamente desigual no que tange à disparidade entre os que possuem muito e os que possuem pouco ou quase nada. Essa disparidade também ficou marcada no desenvolvimento regional e na distribuição da renda e riqueza resultante deste crescimento.

Para Grau (2008), há duas ordens de Desenvolvimento, em que é extremamente importante distingui-las: a ordem quantitativa, pautada no crescimento econômico, marcado pela ampliação da população e do produto *per capita*, e a segunda qualitativa que proporciona um “processo de mobilidade social de natureza contínua e intermitente”.

(GRAU, 2008, p. 218). Enquanto o crescimento é verificado através da medição do PIB⁴, o desenvolvimento é aferido por diversos indicadores, a saber: IDH⁵, IDHAD⁶ e o coeficiente de GINI.

Na literatura, o desenvolvimento é encarado sob duas perspectivas: a que o considera como algo violento que envolve “muita lagrima, suor e sangue” em que é necessário suportar muitas seduções existentes como a previdência social, os serviços sociais, o luxo da democracia, entre outros. As palavras de ordem nessa perspectiva são “rigor” e “disciplina. Uma outra visão é a que encara o desenvolvimento como uma ação amigável, em que há uma troca mútua entre “as redes de trabalho de assistência social, liberdade política e desenvolvimento social”. (SILVA 2012, p. 32).

Amartia Sen (2000) aborda o desenvolvimento na perspectiva do processo amigável, pois, para o autor o desenvolvimento tem por objetivo expandir a liberdade real dos indivíduos. Nesse sentido, a relação entre recursos e realizações, bens e potencialidades, nossa riqueza econômica e a capacidade para vivermos como gostaríamos, é extremamente interessante para a economia e para entender o desenvolvimento. Assim, ressaltou que “o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente (...) a liberdade humana é o que o desenvolvimento promove”. (AMARTIA SEN, 2000, pp. 10-15).

Na concepção de Sen (2000, p. 37), a liberdade humana é dividida em outras 5 liberdades instrumentais fundamentais para promover o efetivo desenvolvimento. São elas: liberdade à facilidade econômica, à garantia de transparência, à segurança protetora, às oportunidades sociais e a liberdade política. A liberdade à facilidade econômica, está atrelada ao direito de consumir, ou seja, são as oportunidades que o cidadão tem em usar os recursos econômicos para auferir bens e serviços. A liberdade à garantia de transparência e à segurança protetora dizem respeito às relações jurídicas que devem ser sempre seguras e transparentes. As oportunidades sociais são a possibilidade de acesso

⁴ Produto Interno Bruto.

⁵ Índice de Desenvolvimento Humano

⁶ Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado à Desigualdade.

aos direitos sociais como saúde, educação, Assistência Social, etc. E as liberdades políticas são ligadas à viabilização da participação do cidadão nas decisões políticas da sociedade.

O desenvolvimento busca romper com os principais motivos que levam a privação da liberdade. Sen (2000, p. 17) aponta a “(...) pobreza, tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos, e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos”. Entretanto, o autor não desconsidera o desenvolvimento na perspectiva do aumento da renda. É necessário que às duas facetas do desenvolvimento estejam aliadas, pois, o aumento da renda causa efeitos macroeconômicos, e é importante porque permite o exercício de outras liberdades, como o investimento em capital humano, que possibilitam o acesso a bens e serviços que garantem uma situação de bem-estar (SEN, 2000).

Furtado (2003) compactua com a ideia do desenvolvimento para além da acumulação de capital, e orientado para o social. Nas palavras do autor, para que haja um crescimento genuíno é necessário que todo o conjunto social seja beneficiado. Fica explícito assim que apenas ter condições de consumir bens materiais não é sinônimo de desenvolvimento, pois, o que traduzirá verdadeiramente essa evolução são as condições sociais de bem-estar que alcançar toda população.

Não há na literatura um consenso acerca dessa proposição de modelo de desenvolvimento. Há posicionamentos que consideram esse modelo de desenvolvimento “capitalista virtuoso capaz de conciliar crescimento com equidade social (...) uma verdadeira falácia” (JUNIOR, 2012, p. 681). Nesse novo modelo de desenvolvimento chamado de “neodesenvolvimentismo” há a predominância de uma forte tendência a esconder o lado negativo e exaltar sem bases de análises críticas o crescimento e a modernização dos padrões de consumo. Como dirá:

O Neodesenvolvimentismo é um fenômeno recente e localizado, indissociável das particularidades da economia e da política brasileira na segunda metade dos anos 2000. (...) mais do que uma nova tendência do pensamento econômico(...) a onda neodesenvolvimentista está diretamente relacionado às intrigas e conspirações palacianas entre as duas facções que disputam o controle da política econômica brasileira: a monetarista – braço direito do Neoliberalismo – e a autoproclamada “desenvolvimentista”- braço esquerdo da ordem. (...) O desafio do neodesenvolvimentismo consiste, portanto, em conciliar os aspectos

positivos⁷ do neoliberalismo (...) com os aspectos “positivos”⁸ do velho desenvolvimentismo. (JUNIOR, 2012, pp. 678-679).

A expressão teórica do neodesenvolvimentismo foi altamente perceptível na época do governo de Luís Inácio Lula da Silva, em que houve um forte impulso na economia, possibilitando aos brasileiros um maior poder de compra aliado concomitantemente a melhoria nas condições sociais dos cidadãos. Apesar disso, para uma linha de pensamento crítica ao modelo, tal processo não representou, necessariamente, uma fase de desenvolvimento.

A modesta retomada do crescimento econômico, após quase três décadas de estagnação, a lenta recuperação do poder aquisitivo dos salários (...), a ligeira melhoria na distribuição pessoal de renda, o *boom* de consumo financeiro pelo endividamento das famílias e a aparente resiliência do Brasil perante a crise econômica mundial dão um lastro mínimo de realidade à fantasiosa falácia de que, finalmente, o Brasil estaria vivendo um ciclo de desenvolvimento (JUNIOR, 2012, p. 679)

Infere-se assim que na visão do autor, o governo Lula apesar de apregoar o objetivo de superar as mazelas do modelo de acumulação capitalista, não passou de um reforçador das políticas neoliberais. Apesar dos avanços percebidos nesse período, houve um forte retrocesso às práticas liberais, possibilitando as práticas de acumulação da então vigente sociedade capitalista.

Diferentes visões apresentadas demonstram que não há um consenso na literatura acerca da questão do desenvolvimento aliado a melhoria das condições sociais dos cidadãos. Na pesquisa que ora se apresenta seguiremos a linha dos autores que defendem que o desenvolvimento econômico quando aliado a políticas de distribuição de rendas mais equânimes, capazes sim de refletir positivamente no âmbito social na vida do indivíduo. Em estudos anteriores sobre o tema, verificaram-se os impactos na área social da vida dos cidadãos que foram assistidos pelo programa de transferência de renda que aqui pretendemos analisar, a saber: O Programa Bolsa Família.

⁷ (...) Compromisso incondicional com a estabilidade da moeda, austeridade fiscal, busca de competitividade internacional, ausência de qualquer tipo de discriminação contra o capital internacional. (Junior 2012, p. 679)

⁸(...) comprometimento com o crescimento econômico, industrialização, papel regulador do Estado, sensibilidade social. (Junior, 2012, p. 679)

3 PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O Brasil é um país notadamente marcado pelas desigualdades sociais e econômicas, que carrega consigo as intensas marcas dos antigos regimes econômicos, principalmente do regime escravocrata. Os escravos “libertos” no Brasil foram jogados à própria sorte, sem a menor condição de se inserir no vindouro mercado de trabalho competitivo, baseado no mérito e no prestígio social. Essa condição levou à criação de um proletariado intensamente explorado pela burguesia e sem a menor condição de suprir suas necessidades básicas.

A exploração e a condição sub-humana a que o proletariado ficou sujeito gerou grande descontentamento da classe operária que passou a se mobilizar a fim de cobrar do Estado os direitos que pudesse assegurar o mínimo de proteção. Dessa maneira, o Estado, de modo a manter o controle social e garantir a paz necessária para a acumulação do lucro dos grandes capitalistas, cedeu às pressões dos trabalhadores e institucionalizou os primeiros vestígios de proteção social pautada no direito trabalhista. Mais tarde, com o advento da Constituição Federal, esse direito foi estendido a toda sociedade independente de vínculo empregatício. Nesse âmbito, surge os programas condicionados de renda, que garante uma renda ao cidadão, independente de contribuições, ao mesmo tempo que torna possível o acesso aos direitos sociais básicos de saúde, educação e Assistência Social.

3.1 A regulamentação da proteção social

Quando se busca relacionar uma data que marque o surgimento da proteção social, há o consenso entre alguns autores⁹ que mesmo antes da sua institucionalização a proteção social sempre se fez presente em todas as sociedades, pautada nos laços de solidariedade, construído historicamente para o enfrentamento dos acontecimentos imprevisíveis da vida como velhice, invalidez, doenças, entre outros. Contudo, esse sistema de solidariedade era exercido por fontes privadas de proteção, como a família, vizinhança e comunidade. De acordo com COSTA (1995):

diferentes grupos humanos, dentro de suas especificidades culturais, manifestam, nos diversos modos de vida, mecanismos de defesa grupal

⁹ Yazbeck (2010) Jacoud (2006)

de seus membros, diante de ameaça ou de perda eventual ou permanente de sua autonomia quanto a sua sobrevivência. (COSTA, 1995, p. 99).

Sendo assim, é notório que antes mesmo que se institucionalizasse um modelo de proteção social regulado pelo Estado, já havia ações de solidariedade, ações essas, que eram recorrentes e movidas por laços de proximidade, as ditas fontes primárias de solidariedade. Com os avanços da complexidade da vida em sociedade, advindo dos processos de industrialização, urbanização e expansão das relações do trabalho assalariado, que trouxeram consigo o agravamento da pobreza, surgiu a necessidade de uma intervenção estatal na oferta de proteção social. No século XIX, as primeiras ações de institucionalização da proteção social sob a perspectiva do direito, sendo que “sua plenitude só seria alcançada no Séc. XX com a consolidação do *welfare state* ou Estado de bem-estar social”. (MAURIEL, 2010, p. 54)

Luciana Jaccoud (2009, p. 58), define proteção social como sendo um “conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de riscos sociais, ou privações sociais”. Castel (2005, p. 9) compactua com essa definição ao afirmar que a proteção social busca prevenir riscos que provoquem “degradação da situação do indivíduo como doença, acidente, velhice sem recursos, as circunstâncias imprevisíveis da vida que podem culminar, em casos extremos, na decadência social”. Ou seja, é o desenvolvimento de ações preventivas com o intuito de evitar situações de privações ou perda de bem-estar dos indivíduos, bem como, das famílias ou comunidades que estejam em situação de pobreza, miséria, violência, etc. que estejam em situação de riscos sociais.

Para Castel (2005, p. 29) estar protegido é ter acesso a um conjunto de seguranças capazes de barrar as ameaças do risco social que se transformaria em um evento que compromete a capacidade dos indivíduos de assegurar por se mesmo sua independência social. Dessa maneira, os modernos sistemas de proteção social não visam apenas assistir os indivíduos que já estão em situações de vulnerabilidade social, mas busca prevenir que novos caiam em “desproteção”. Nesse sentido, Sposati (2009) ressalta que:

[...] a ideia de proteção social exige forte mudança na organização das ações, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ação emergencial historicamente atribuído e operado no campo da

assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas. (SPOSATI, 2009, p. 54).

É importante destacar que essas medidas de proteção do Estado moderno, não surgiram espontaneamente diante das situações de necessidade e carência. Ao contrário, elas são fruto de muitas lutas, reivindicações e “ajustes” construídos a partir de organizações das classes trabalhadoras e das famílias, a fim de garantir o acesso aos direitos sociais.

Os direitos sociais foram organizados primeiramente pela via do seguro social, que Jaccod (2009, p. 58) define como um “sistema obrigatório de cotas garantido pelo Estado, dando direito a uma renda em casos de riscos de desemprego, doença, velhice ou invalidez, que impossibilite o trabalhador de garantir sua subsistência pela via do trabalho”. Isto é, inicialmente o sistema era contributivo, e, diga-se de passagem, excludente, pois, só acessava aos direitos sociais quem trabalhasse e tivesse condições de contribuir para tal. Caso contrário, mesmo o indivíduo em situação de vulnerabilidade não era assistido pelo Estado.

A proteção social só passou a ser “universal” a partir de meados do séc. XX, com o advento da seguridade social, que garante proteção contra os riscos sociais a toda população, independentemente de qualquer tipo de contribuição, ou seja, a proteção social não contributiva. De acordo com Sposati (2010, p. 17) “o modelo de proteção social não contributivo é uma direção (ou um norte histórico) de um caminho em construção na sociedade brasileira”. A autora afirma ainda que a seguridade Social abriga às três principais políticas de proteção Social: a saúde, a previdência e a assistência social. Como dirá:

A inclusão da Assistência social [...] foi uma decisão plenamente inovadora. Primeiro por tratar esse campo como de conteúdo da política pública, de responsabilidade estatal, e não como uma nova ação, com atividades e atendimentos eventuais. Segundo, por desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pelo qual a ação da família e da sociedade antecediam a do Estado. Terceiro, por introduzir um novo campo em que se efetivam os direitos sociais. (SPOSATI, 2010, p. 17).

Dessa maneira, o reconhecimento da Assistência social como política pública da seguridade social, foi essencial para a efetivação da proteção social como responsabilidade do Estado. De acordo com Pochmann (2004) o desenvolvimento dos regimes de proteção social no centro do capitalismo mundial não indicou uma trajetória

simplesmente evolutiva, mas marcada por rupturas, continuidade e transformações históricas. Em todos os casos pelo menos três condicionantes estruturais se fizeram presentes na fundamentação das estruturas do Estado de Bem-Estar Social: a lógica estrutural moderna, a sociedade salarial e a democracia de massa.

O processo de industrialização constitui uma das primeiras condicionalidades estruturais para a emergência do Estado de Bem-estar Social. Diferentemente dos modos anteriores de produção, a lógica industrial moderna terminou por colocar no mesmo espaço físico uma ampla quantidade de empregados submetidas a condições de trabalho e a padrões de vida semelhante [...] São Sociedades construídas a partir de mercado de trabalho organizado e assalariado, inclusive com intervenção dos Estados. [...] em outras palavras, o pleno emprego transformou-se no principal fundamento do processo de estruturação do mercado de trabalho organizado a partir do assalariamento, bem como possibilitou o acesso a um padrão relativamente homogêneo de bem estar [...] O avanço da democracia nas economias desenvolvidas possibilitou a chegada da representação operária, inicialmente, no poder legislativo e, posteriormente, no poder executivo. No legislativo partidos de base operária defenderam e aprovaram as primeiras leis sociais e trabalhistas, buscando a generalização para todos os ocupados [...] de conquistas anteriores alcançadas somente por empregados das grandes empresas industriais. Por fim, no poder Executivo, os partidos de bases operárias e de classe média [...] conseguiram aprovar reformas civilizatórias do capitalismo, como a tributária, a social e a trabalhista. (POCHMANN, 2004, pp. 5-6).

Diante disto, questiona-se o sistema de proteção social passou a ser de caráter não contributivo, de onde vinha o financiamento para garantir a manutenção do sistema? Segundo Pochmann (2004), com o avanço da democracia nas sociedades desenvolvidas, as representações operárias conseguiram chegar ao poder Legislativo e Executivo, o que proporcionou a aprovação de importantes conquistas, dentre elas, as reformas civilizatórias do capitalismo: a tributária, a social e a trabalhista. Com a reforma tributária, pela primeira vez os ricos foram tributados sob suas rendas e patrimônios, possibilitando assim a arrecadação de fundos por parte do Estado.

A população pauperizada passou a ser beneficiada tanto pelo acesso aos serviços públicos básicos (educação, saúde, transporte e moradia) como pelos programas de garantia de renda para estudo (bolsa de estudo), aposentadoria (inatividade por velhice), situação de invalidez ocupacional (pensão para doentes físicos, mentais e doenças profissionais) e condição de desemprego (seguro-desemprego). (POCHMANN, 2004, p. 6).

A proteção social não contributiva posta-se ao lado da redistribuição de renda. Ainda que este processo se tenha dado de forma tímida, foi possível perceber os primeiros vestígios da transferência de renda.

Consolidou-se uma nova estrutura secundária de redistribuição da renda, que veio a se sobrepor à já existente estrutura distributiva primária constituída pela própria dinâmica capitalista (lucros, juros, alugueis de imóveis, salários e remuneração). Enquanto os ricos passaram a ser tributados consideravelmente (impostos sobre a renda, patrimônio e herança), foi possível formar fundos públicos capazes de financiar a transferência de renda para a população de menor rendimento [...] (POCHMANN, 2004, p. 37).

Neste sentido, é possível perceber que os modernos sistemas de proteção social só surgiram porque os sistemas tradicionais de proteção não deram conta de atender as novas demandas da sociedade. Caso a família, comunidade, etc., conseguissem manter as condições de bem-estar dos indivíduos e a classe operária não tivesse se rebelado, a proteção social institucionalizada talvez jamais viesse a existir. CASTEL (1998) quando dialoga acerca da gênese dos sistemas de proteção social explicita isso muito bem, quando afirma que:

As proteções sociais foram inseridas nas falhas da sociabilidade primária... e nas lacunas da proteção próxima. Respondiam aos riscos existentes para um indivíduo numa sociedade em que o desenvolvimento da industrialização e da urbanização fragilizava as solidariedades de proximidade. Os poderes públicos recriam proteção e vínculo, mas com um registro completamente distinto daquele do pertencimento as comunidades concretas. Estabelecendo regulações gerais e fundando direitos objetivos, o Estado social também aprofunda ainda a distância em relação aos grupos de pertencimento que, em último caso, não têm mais razão de ser para garantir proteções. (CASTEL, 1998, pp. 507-508).

O fato de a proteção social ter sido institucionalizada não quer dizer que a proteção primária deixou de existir. Todavia, mesmo com o Estado “assumindo” o papel de regulador da garantia dos direitos sociais, a família, comunidade e vizinhança continuaram a exercer seu papel na vida do indivíduo, ainda que não na mesma intensidade de outrora.

3.2 O sistema de proteção social não contributivo

A proteção social foi firmada a partir das especificidades históricas de cada sociedade, aludida pela conexão das ações de articulação entre Estado, Sociedade e Mercado. Sua gênese se deu de forma distinta nos diversos países, estando diretamente ligado à conjuntura histórica, trajetória econômica e política que o desenvolvimento do capitalismo e as lutas dos trabalhadores assumiam nas distintas realidades sociais. Nos países desenvolvidos como a Europa Ocidental, os sistemas públicos de proteção eram amplos e universais, já nos países periféricos, como o Brasil, a proteção social foi firmada por duas vias: a previdência social para os trabalhadores assalariados e a assistência social para os mais pobres.

A assistência Social dessa época possuía forte ligação com as ações de caridade, vinculadas à solidariedade da igreja, aos grupos religiosos e as primeiras-damas que eram as responsáveis pela sua execução. Quem acessava aos serviços eram vistos apenas como assistidos e favorecidos e não como cidadãos de direito, ou seja, a disponibilidade do serviço era considerada como uma espécie de favor. Esse tipo de assistência tinha um caráter seletivo, fragmentado, esporádico e buscava manter o controle da população, ficando muito distante de consolidar um direito social.

A proteção social nos países desenvolvidos da Europa Ocidental foi firmada por meio da consolidação do Estado de Bem-Estar Social¹⁰ (*Welfare states*) ajustado no final do século XIX, como resposta ao alvoroço social intensificado com o avanço da industrialização e pelas mobilizações sociais na conquista progressiva de direitos. Pereira (2011) afirma que há um consenso tanto entre os autores liberais como entre os Marxistas de que o *Welfare States* surgiu no âmbito da formação dos Estados nacionais e juntamente com a ampliação do capitalismo que, após a revolução industrial, passou a ser o modo de produção dominante.

De acordo com Pochmann (2004) “o modo de proteção social no Brasil ganhou expansão fundamental a partir da década de 30. Embora não tenha significado de fato

¹⁰ De acordo com Delgado e Porto (2018, p. 20) O Estado de Bem – Estar Social (EBES) traduz uma das mais importantes conquistas da civilização ocidental. Agregando ideais de liberdade, democracia, valorização da pessoa humana e do trabalho, justiça social e bem – estar das populações envolvidas, o EBES é certamente a mais complexa, abrangente e profunda síntese dos grandes avanços experimentados pela história social, política e econômica nos últimos trezentos anos.

uma revolução burguesa no sentido clássico, conforme observado no centro do capitalismo mundial”. Tal realidade aponta para um atraso na institucionalização do Estado de bem-estar social em relação aos países desenvolvidos.

O Estado de bem-estar social objetiva garantir o direito da renda mínima, à alimentação, à saúde, à educação e à habitação a todo cidadão. Contudo, esses direitos sociais foram criados para assegurar que as desigualdades de classe social não comprometessem o exercício pleno dos direitos civis e político de cada cidadão. Esping-Andersen (1991, *apud* VAZQUEZ, 2007) classificou o *Welfare States* em três modelos: o modelo liberal, conservador e social-democrata. Enfatizou que:

[...] predomina a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora ou dependentes do Estado. O Estado, por sua vez, encoraja o mercado, tanto passiva - ao garantir apenas o mínimo - quanto ativamente - ao subsidiar esquemas privados de previdência.[...] No modelo conservador e fortemente "corporativistas" [...] a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controversa. O que predominava era a preservação das diferenças de *status*; mas os regimes corporativistas também são moldados de forma típica pela Igreja e por isso muito comprometidos com a preservação da família tradicional. [...] o Estado só interfere quando a capacidade da família servir os seus membros se exaure. Os social-democratas buscaram um *welfare state* que promovesse a igualdade com os melhores padrões de qualidade, e não uma igualdade das necessidades mínimas[...]. Isso implicava, em primeiro lugar, que os serviços e benefícios fossem elevados a níveis compatíveis até mesmo com o gasto mais refinado das novas classes médias; e, em segundo lugar, que a igualdade fosse concedida garantindo-se aos trabalhadores plena participação na qualidade dos direitos desfrutados pelos mais ricos. Talvez a característica mais notável do regime social-democrata seja a fusão entre serviço social e trabalho. Está ao mesmo tempo genuinamente comprometido com a garantia do pleno emprego e inteiramente dependente de sua concretização. (ESPING-ANDERSEN, 1991, *apud* VAZQUEZ, 2007, p. 49).

Ou seja, o tipo de *welfare state* ofertado em cada país depende exclusivamente dos interesses logrados por sua sociedade, bem como, a forma como o Estado atua, seja mais ou menos intervencionista, também está diretamente ligado aos objetivos que se deseja alcançar. “No Brasil jamais se constituiu um Estado de Bem-Estar Social” é o que afirma Rizotti (2009, p. 17). Segundo a autora, o que se implantou no país foi um sistema de proteção social subordinado à política e economia nacional, cuja expansão foi marcada pela hegemonia, desempenhado pelo desenvolvimento conservador ao longo da trajetória

brasileira ao invés de dar respostas políticas apropriadas às demandas dos movimentos sociais organizados. Coutinho (2008) corrobora com essa afirmação ao pontuar que,

Criamos juridicamente por meio de um longo processo que se inicia nos anos de 1930, um aparente Estado do bem-estar[...] porque na verdade o pretense Welfare brasileiro não funciona: embora juridicamente a constituição consagre importantes direitos sociais, esses não são implementados na prática, não tanto porque o país seja pobre ou o Estado não dispunha de recursos, mas sobretudo porque não há vontade política de fazê-lo, ou seja, porque não há um verdadeiro interesse público embasando a ação de nossos governantes. (COUTINHO, 2008, p. 185)

Nessa mesma concepção Boschetti (2001, p. 132) discorre que “o Estado Social capitalista jamais conseguiu (e nunca teve a intencionalidade) assegurar o bem-estar ou o “bem comum”, nos termos defendidos por perspectivas regulacionistas de cariz Social-democrata”. Entende – se assim, que os direitos sociais preconizados na Constituição que deveriam ser efetivados por meio do Estado de bem-estar social, não foram postos em prática unicamente porque não houve nenhum estadista que se interessassem em colocar tal política como pauta principal de suas ações governamentais.

As políticas sociais brasileiras eram caracterizadas, de modo geral, como elementos de manipulação da burguesia nacional, que buscava, por meio dessas, barrar e controlar os movimentos. Isto é, o que realmente houve no Brasil foi à adoção de algumas medidas “compensatórias” não com intuito de atender as reivindicações da classe operária e sim uma forma clientelista que buscava frear esses movimentos e garantir de certa forma a “ordem social”. O “Bem-Estar Social” era “garantido” apenas a parcela de trabalhadores formais da época, não sendo capaz de suprir as necessidades básicas de existência de toda população carente.

De acordo com Pochmann (2009) os primeiros vestígios efetivos de proteção social no Brasil só foram introduzidos no país após a abolição da escravatura em 1988 e da implantação do regime político republicano em 1989. Pois, os avanços no âmbito industrial e de assalariamento, no interior do país, não conseguiram aliar o crescimento econômico com a construção de uma sociedade justa, democrática e socialmente menos desigual. A proteção social surge no Brasil como forma de enfrentamento da questão

social¹¹ e fruto das lutas da classe trabalhadora, uma vez que “sem a luta da classe trabalhadora por direitos, o capital não faria nenhum movimento voluntário na direção de instituição de um Estado social.” (BOSCHETTI, 2001, p. 138).

A proteção social buscava promover um sistema de segurança contra perdas, riscos e danos pessoais e sociais que pudessem vir a afetar as condições de vida dos cidadãos. Sendo que a segurança ofertada não deveria restringir-se apenas a bens materiais, mas também a bens culturais que permita a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social. Dessa maneira, a preocupação não deveria ser apenas em garantir uma renda para subsistência do sujeito, mas em desenvolver mecanismos que possibilitasse a esses indivíduos uma mudança na sua atual condição tanto financeira quanto social.

Segundo Couto (2004) os anos de 1930 a 1945¹² marcou o surgimento das primeiras configurações das políticas sociais definidas pelo Estado. Embora já houvesse algumas iniciativas isoladas anteriormente, mas foi a partir daí que o Estado passou a assumir de forma mais intensa o controle no âmbito da saúde, educação, previdência e habitação, ou melhor, o Estado passou a assumir de forma mais significativa seu papel de promotor do bem-estar social, mas em paralelo, passou também a atuar no desenvolvimento econômico no país, pois “o Estado – ainda que em última instância, defenda interesses privados – precisa também ter uma dimensão pública, já que é preciso satisfazer demandas da classe trabalhadora para que possa haver o consenso necessário à sua legitimação”. (COUTINHO, 1992, p. 185). Entretanto, o sistema de bem-estar-estar só se ampliou na década de 1970 com a consolidação da economia nacional de base industrial.

Vianna (1989), afirma que na década de 80 esse sistema que unia as áreas da previdência social, assistência social e saúde recebeu a característica de centralizado, institucionalmente fragmentado, marcado pela falta de participação e controles sociais e

¹¹ A questão social é definida por Iamamoto (2008) como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade (Iamamoto, 2008, p. 27).

¹² 10 anos iniciais do Governo Vargas (FERREIRA, 2009).

pela iniquidade de investimentos. “Sua matriz ancorava-se historicamente numa concepção de cidadania marcada pelo corporativismo e a estratificação social.” (VIANNA, 1989, p. 11). Para ter acesso as principais políticas de proteção social eram necessárias que o trabalhador contribuísse com o seguro social previdenciário, caso contrário, não teria direito aos benefícios e serviços ligados aos riscos sociais, como era o caso dos trabalhadores rurais e os trabalhadores informais, restando-lhes apenas o atendimento precário da Assistência social ou de segmentos filantrópicos¹³ da saúde.

A proteção social existente na época era um sistema totalmente excludente, porque, acabava deixando desassistidos os que mais necessitavam, os ditos “desocupados”. Era um sistema pautado no direito contratual (tinha direito quem tivesse um contrato de trabalho) e na meritocracia-particularista. Draibe e Aureliano (1998) afirmam que o Estado de bem-estar social dos anos 80 é classificado como meritocrático-particularista um modelo formado a partir do princípio do mérito, entendido como a posição ocupacional e a renda adquirida no nível da estrutura produtiva. Sposati (1991) assenti com essa afirmação quando define o sistema de proteção social da época como “Estado de bem-estar ocupacional” em que,

são o contrato de trabalho que define, imediatamente, as condições de reprodução do trabalhador, no mundo da previdência ou da Assistência [...] cabendo à Assistência como mecanismo econômico e político, cuidar daqueles que aparentemente não existem para o capital. (SPOSATI, 1991, p. 15).

Percebe-se assim, que a condição estabelecida pelo Estado de bem-estar social da época ia de encontro aos princípios de direitos universais assegurados pela Constituição Federal de 1988. Foi em 1988 que ocorreram as mudanças mais significativas no sistema de proteção social Brasileiro. Essas mudanças foram possibilitadas após a aprovação, nesse mesmo ano, da Constituição Federal na qual foram instituídas políticas públicas na área da assistência social, que trouxe vários avanços para a sociedade através da universalização do sistema de proteção social brasileiro baseado nos princípios de seguridade social. Isto é, “a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o conceito de

¹³ Historicamente a assistência social no Brasil era desenvolvida a partir de práticas assistencialistas, utilizando medidas paternalistas e filantrópicas não havendo, com isso perspectiva de política pública e nem estava organizada de forma a garantir direitos e cidadania aos usuários, era executada como filantropia e solidariedade por meio de medidas paliativas do Estado, ou seja, suas ações eram pautadas nos princípios de caridade e de amor ao próximo e não como um direito do cidadão.

Seguridade Social incorporando a Assistência Social, a Previdência Social e a Saúde, enquanto políticas públicas no tripé da Seguridade Social brasileira”. (BOSCHETTI, 2001, p. 12).

No artigo 194 da CF, a seguridade social é compreendida como, “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, a previdência e a assistência social”, sendo de acesso tanto quem contribui diretamente quanto quem assim não o fazem, posto que esteja preconizado no artigo 203 da Constituição supracitada, que “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social”.

Seu financiamento se dá de duas formas, seja por meio do sistema contributivo, ou seja, pelo modelo não contributivo. O contributivo garante o ingresso no sistema de seguro social brasileiro e a possibilidade de receber um salário no caso de alguma eventualidade da vida. Já o não contributivo tem recursos advindos de tributos diretos arrecadados pelo ente federado, que os repassam em forma de benefícios ou serviços à população usuária dessa política. O acesso não contributivo engloba as áreas da saúde e da assistência.

Porém, nessa pesquisa nos restringiremos a abordar os sistemas não contributivos, mais especificamente os de transferência de renda condicionada, a saber: o Programa Bolsa Família. O Programa tem por premissa principal o enfrentamento à pobreza por meio de estratégias que visavam possibilitar o acesso dos cidadãos aos serviços sociais básicos de saúde, educação e assistência social. Assim, como efeito produziu avanços no que tange ao desenvolvimento regional onde essa política se efetivou.

Como dito anteriormente, a assistência social sempre teve uma relação histórica com a filantropia, baseado nas ações de caridade. A intervenção inicial do Estado nessa área não rompeu com essa relação, apenas passou a regulamenta-la. Tanto que Sposati (1991) faz uma ressalva afirmando que a assistência social pode ser considerada quase o campo do “não-direito”, visto que, seu objetivo seria atender os “menos-cidadãos”, e sua ação ao invés de diminuir as desigualdades, tendem a recria-la.

Dessa forma, as ações de assistência social e filantropia que eram acessadas pelos trabalhadores mais pobres criava uma situação de hierarquia entre os trabalhados do mercado formal e do mercado informal. Estes últimos eram tidos como os “invisíveis”

para o capital, pois, não tinham como contribuir para o sistema, enquanto os primeiros assumiam posição privilegiada em relação ao trabalhador informal, criando assim uma relação de subordinação das classes subalternas e aumentando consideravelmente as desigualdades. Os que trabalhava formalmente e contribuía era considerado mais cidadão de que quem não poderia contribuir.

Apenas em 1993 com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social¹⁴ foi possível perceber os avanços significativos que ocorreram na política de Assistência Social. A LOAS regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, firmando quais eram os objetivos da Assistência social, o perfil dos beneficiários, as fontes de financiamento, prestações de serviços, as diretrizes, deixando claro a sua descentralização político-administrativa, possibilitando uma maior participação das organizações populares.

[...] em 7 de dezembro de 1993 temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº8.742, que regulamenta[...]e estabelece normas e critérios para a organização da Assistência Social, que é um direito, e este exige definições de leis, normas e critérios objetivos [...]a Assistência Social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizado através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (MDS, LOAS, 1992, pp. 4-6).

Entende-se assim, que após a preconização da LOAS, a assistência social teve seu campo de atuação ampliado em que os direitos sociais foram estendidos à população que estavam à margem da sociedade e que não eram assistidos pelas políticas públicas. Dessa maneira, a Assistência Social passa a ser considerada um avanço no campo dos direitos humanos e sociais, como política pública de Estado, que conseguiu quebrar com a velha política de atendimentos eventuais e finalmente trouxe um campo de efetivação dos direitos sociais e da cidadania de todos os sujeitos, independente de sua condição no mercado de trabalho.

De acordo com o artigo 203 da C.F de 1988 “a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuições à seguridade”, e abre dessa forma, aos excluídos da sociedade, a porta de acesso aos direitos humanos e sociais,

¹⁴ A Assistência Social foi caracterizada como lei complementar à Constituição Federal de 1988.

possibilitando-lhes uma melhor condição humana, social e financeira. Nesse sentido, o sistema de proteção brasileiro se configura e ganha maior visibilidade principalmente no que diz respeito à proteção não contributiva.

Foram criadas medidas para o enfrentamento da pobreza e da desigualdade, que se efetivaram por meio da consolidação de ações protetivas por parte do MDS na área da assistência social, da segurança alimentar e mais adiante com os programas de transferência de renda, destacando o caso do Programa Bolsa Família. A execução do SISAN¹⁵ – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e a elaboração da Política Nacional de Assistência Social com a criação do Sistema Único de Assistência Social, as quais se tornaram centrais no Sistema Brasileiro de Proteção Social.

O SUAS objetiva gerir de forma integrada as ações descentralizadas e participativas de assistência social no país. Pressupõe ainda a articulação de serviços, programas e benefícios, bem como ampliar seu financiamento e estabelecer padrões de qualidade e custeio desses serviços. Tais sistemas visam garantir que as provisões assistenciais tenham como foco principal a efetivação de cidadania no âmbito estatal, cabendo ao Estado a universalização da cobertura, garantia de direitos e o acesso aos serviços e projetos sob sua responsabilidade. Dessa maneira, entende-se que para a política de assistência social atender a demanda de seus usuários de forma mais objetiva, deve haver uma integração e articulação desta com as demais políticas sociais setoriais, e nesse âmbito os programas de transferência de renda (mais especificamente os condicionados) ganham destaques.

¹⁵ O SISAN é instituído por meio da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, Lei nº 11.346, em 2006 com o objetivo primordial de garantir, através de ações intersetoriais, o Direito Humano à Alimentação Adequada – DHAA, para todas as pessoas que se encontram no Brasil, através da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN, cujo instrumento é o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PLANSAN. Dois importantes princípios desse sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional são: a participação social e a intersetorialidade. (san, 2013) Disponível em: < <http://www4.planalto.gov.br/consea/acesso-a-informacao/institucional/conceitos/sistema-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional>>

3.3 Os programas de transferência de renda no Brasil

Os programas de transferência de renda surgiram como principal forma de acesso a melhorias (principalmente na área financeira) pelas classes subalternizadas, pois, visam garantir uma renda (ou a sua complementação) à população pobre. Desde então se tornaram a principal forma de enfrentamento à miséria, a extrema pobreza, e de reduzir a vulnerabilidade e desigualdades no país.

Segundo PEREIRA (2011, *apud* DIAS, 2006, p. 140) o programa de transferência de renda “é uma política distributiva que concretiza, perante o cidadão, o direito a posse incondicional de um montante de recursos monetários para sua sobrevivência independente do seu vínculo com o trabalho”. Ou seja, esses programas têm como principal objetivo repassar mensalmente recursos monetários as famílias em situação de pobreza por meio de critérios e condicionalidades nas áreas da saúde, educação e assistência. Além disto, possibilitam a autonomização das famílias beneficiárias a fim de romper com o ciclo intergeracional da pobreza. No mesmo sentido, Yazbeck (2004), destaca que os programas de transferência de renda são aqueles que permitem uma transferência monetária ao sujeito, ou a sua família, mas que:

(...) também associam a essa transferência monetária, componentes compensatórios, outras medidas situadas principalmente nos campos da política de educação, saúde e trabalho, representando, portanto, elementos estruturantes, fundamentais, para permitir o rompimento do ciclo vicioso, que aprisiona grande parte da população brasileira nas amarras da reprodução da pobreza. (YAZBECK, 2004, p. 19).

Assim, as condicionalidades impostas aos beneficiários serviriam como estratégia, que possibilita aos sujeitos o acesso aos serviços necessários a uma melhor condição de vida, tanto na área da saúde, assistencial e educacional. É importante destacar que esse não é um discurso unânime na literatura do tema, uma vez que há autores que afirmam que as condicionalidades se confirmam como uma estratégia de controle da pobreza.

No entanto, apesar do importante papel que os programas de transferência de renda não contributivo exerceu historicamente no enfrentamento à pobreza e na promoção da igualdade social, o seu surgimento se deu há muito pouco tempo (apesar de já haver discussão sobre o tema desde o início do século XX, em vários países capitalistas, como Europa e Estados Unidos). Esses programas surgiram no campo federal no início dos anos

2000, operando alguns benefícios ligados à transferência monetária, que não estavam previstos na Constituição. A ampliação da proteção social na área dos benefícios não contributivo, foi realizado por meios do Benefício de Prestação Continuada – BPC e o Programa Bolsa Família – PBF.

Apesar do Benefício de Prestação Continuada e do Programa Bolsa Família objetivar a transferência de renda aos beneficiários, existem diferenças perceptíveis no que diz respeito a seu público-alvo, base legal, critério de elegibilidade, abrangência, gestão, valores transferidos, entre outros. Por esse motivo, nesse estudo, faremos uma breve explanação sobre o BPC, mas nossas atenções serão voltadas ao programa Bolsa Família, pelas especificidades que esse apresenta e por ser um dos elementos centrais do nosso estudo.

Nos anos de 1990, durante o governo de Itamar Franco, o benefício, criado por meio de lutas sociais, denominado Renda Mensal Vitalícia – RMV foi substituído pelo BPC – Benefício de Prestação Continuada, que foi regulamentado pela LOAS. O BPC começou a ser operacionalizado em 1996, e é considerado o primeiro benefício assistencial implementado no país em escala nacional. Visa proteger os inativos, que não possam ter seu sustento provido por se ou sua família conforme expresso na LOAS (artigo 20) “o benefício de Prestação Continuada é a garantia de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família.”

De acordo com o MDS, o BPC é “um benefício individual, não vitalício e intransferível”. Garantido pela Constituição Federal de 1988, ele possibilita a transferência de um salário-mínimo à pessoa idosa, com 65 anos ou mais e a pessoa com deficiência de qualquer idade, que comprovem não possuir meios de se sustentar ou de ser sustentado pela família.

A LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, regulamentou o BPC e definiu que o solicitante deve ainda comprovar não possuir renda *per capita* à cima de $\frac{1}{4}$ de salário-mínimo, e a pessoa com deficiência precisa passar por avaliação médica e social dos profissionais do INSS. Nessa mesma década surgira também os programas de Renda Mínima, ligados à Educação e à Saúde que são eles: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola,

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

O programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) foi de autoria de Eduardo Suplicy que apresentou ao Senado federal o projeto de lei nº 80/91, visando a possibilidade de praticar os programas de transferência de renda no cenário das Políticas Públicas brasileira, propondo a transferência monetária direta a fim de complementar a renda das famílias mais empobrecidas. Esse projeto serviu de base para a sistematização e desenvolvimento da política pública nacional de transferência de renda fazendo com que esses programas entrassem de forma definitiva na agenda pública brasileira. Nesse período o país passou por uma crise de recessão que causou o aumento infracional seu endividamento externo, e o acirramento da questão da pobreza.

Em 2003, Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse como Presidente da República e tem como meta principal de seu governo o enfrentamento à pobreza e à fome no país. Como principal estratégia de enfrentamento cria o Programa Fome Zero, que segundo Silva (2005, p. 92) tem como objetivos superar a falta de política de geração de emprego e renda. O desemprego crescente e a concentração de renda, enquanto fatores determinantes do baixo consumo de alimentos, ocasionando dessa maneira a expansão da pobreza. Seguindo a lógica da focalização da proteção social aos pobres entre os mais pobres, no governo do então presidente houve a unificação dos programas de transferência de renda iniciados no governo Fernando Henrique, em um único programa, o PBF. Na área do Fome Zero, o PBF se tornou o maior programa de combate à pobreza e a miséria da época. Integrava o plano Brasil sem miséria e havia três eixos norteadores, a saber: a transferência de renda, as condicionalidades e as ações, e os programas complementares.

4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA REALIDADE NACIONAL

O Programa Bolsa Família surge em 2003, resultante da unificação de diversos outros Programas de características similares já existentes, a saber: Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. Entretanto, ao longo dos anos, esse novo Programa passa por algumas transformações e aperfeiçoamentos até se consolidar mundialmente como o maior programa de transferência de renda condicionado. O ponto principal do programa era a focalização que possibilitava uma maior abrangência e ampliação da cobertura do seu público-alvo. Para alcançar maior eficiência e efetividade o programa contava com diversos equipamentos que auxiliavam nesse sentido como, por exemplo, a unificação, a descentralização o acompanhamento das condicionalidades, entre outros equipamentos que detalharemos ao longo dessa seção.

4.1 Estratégia de unificação da proteção social

A partir da década de 1980 os programas de transferência de renda começaram a ganhar destaque no que tange a assistência prestada às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. Tais medidas surgiram como estratégia de enfrentar o agravamento das questões sociais ocasionada pelo aumento do desemprego e as consequências das precárias condições de trabalho da era industrial.

A implementação desse modelo de programa foi justificada pelo fato de as famílias pobres não conseguirem sair da condição de pobreza, principalmente por conta da baixa escolaridade, que não lhes permite ter uma ascensão financeira e conseqüentemente não dão conta de garantir a sobrevivência familiar. Muitas crianças que fazem parte dessas famílias também ficam privadas de frequentar a escola, pois, além de ser um custo muito alto para essas famílias manterem seus filhos estudando, a renda familiar é reforçada por meio do trabalho dessas crianças. Isto é, a renda que é advinda do trabalho infantil era muito importante para auxiliar na sobrevivência do grupo familiar.

Os programas de transferência condicionados de renda surgiram como alternativa para o enfrentamento dessa situação. Consiste em articular a transferência mensal de renda às famílias ou indivíduos com ações de prestação de serviço como: escola, saúde e

trabalho, a fim de que a renda monetária aliada às ações desenvolvidas nas áreas supracitadas permita a autonomia das famílias contempladas com o benefício.

A implementação efetiva dos primeiros programas de transferência de renda no país se deu na década de 1990 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, que na época assumia o cargo de Presidente da República. Esses programas de transferência de renda passaram por significativas transformações até chegar aos moldes atuais. Yazbeck (2004, p. 77), destaca que essas transformações percorreram um longo caminho “que se constrói marcado por especificidades, identificadas no desenvolvimento de cinco momentos históricos”.

O primeiro momento histórico se deu com a aprovação, em 1991, do projeto de lei n.º 80/91, que norteou a organização e o desenvolvimento do sistema de Política Pública Nacional de Transferência de Renda, cuja autoria foi do então Senador Suplicy. O segundo momento se deu quando alguns autores levantaram a discussão sobre a necessidade de direcionar as transferências monetárias de renda às famílias, e não mais a indivíduos, como crianças e adolescentes de 05 a 16 anos, que estivessem regularmente matriculados na escola, e a condição para a continuidade do recebimento seria a frequência escolar. (CAMARGO, 1995, p. 103).

O terceiro momento teve como protagonistas as cidades de Brasília, Campinas e Ribeirão Preto¹⁶ que no ano de 1995 implementaram programas de transferência nos moldes supracitados, e serviram de exemplo, demonstrando ser possível efetivar a transferência de renda por meio do Sistema de Proteção Social. O quarto momento ocorreu em 2001, quando houve a expansão do BPC e do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, e a criação de novos Programas pelo governo Federal, a saber: Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Vale Gás.

O quinto e último momento ocorreu em 2003, no Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que cria o Programa Fome Zero, com o objetivo de enfrentar a fome e a pobreza no país, e os programas de transferência de renda foram vistos como os aportes necessários para tal. O Programa Bolsa Família se destacou como “o maior

¹⁶ Para uma análise mais detalhada das características gerais dos programas locais, bem como suas avaliações e desafios, ver SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; DI GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

programa dessa natureza” durante décadas. As evoluções foram constantes, ao longo do tempo foram surgindo novos Programas para aperfeiçoá-lo, a exemplo, o Plano Brasil Sem Miséria de 2011, que trataremos mais adiante.

De acordo com Campello (2014, p. 23), a execução do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico¹⁷ e do Programa Bolsa Família – PBF pelo Governo Federal, foram conquistas importantes para a Proteção Social Brasileira. E no que tange a combinação de crescimento econômico, inclusão social e distribuição de renda com o intuito de combater a pobreza e a extrema pobreza, o Programa Bolsa Família, foi sem dúvida um dos grandes marcos dessa era.

O PBF foi criado em 20 de outubro de 2003, através da medida provisória nº132, transformada na lei nº10.386 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004, unificando a gestão e execução dos programas de transferência de renda já existentes. É um programa intersetorial do campo voltado para o Fome Zero, política de segurança alimentar que objetiva combater a Pobreza, a fome e as desigualdades, através da transferência monetária ao indivíduo ou à família, associado à garantia do acesso à saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, promovendo a inclusão social e contribuindo para emancipação das famílias beneficiárias possibilitando meio e condição para que elas possam sair da atual situação de vulnerabilidade. (BRASIL, MDS, 2006).

O Programa Bolsa Família surgiu a partir da identificação da necessidade de unificar alguns programas já existentes (desde a época da transição do governo Fernando Henrique para o governo Lula) a fim de se criar um programa com desenho relativamente simples, tanto no que diz respeito aos benefícios como às condicionalidades, e que possibilitasse o enfrentamento eficaz de combate à fome. Por esse motivo, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Programa foi centralizado no Ministério de

¹⁷ O Decreto 7.492, de 2 de junho de 2011, que instituiu o Brasil sem Miséria, definiu o Cadastro Único como “instrumento básico para identificação do público e planejamento das ações do Plano Brasil sem Miséria”. Sobre a importância do Cadastro no combate à pobreza, ver os artigos “A linha de extrema pobreza e o público-alvo do Plano Brasil sem Miséria” e “O papel do cadastro único no plano Brasil sem miséria”, disponível no livro “o Brasil Sem Miséria” (MDS, 2014).

Desenvolvimento Social e combate à fome, e englobou cinco dos programas da gestão anterior, buscando minimizar algumas falhas nos programas vigentes.

Entre as imprecisões presentes nos programas anteriores podemos destacar:

- Existência de programas com objetivos e metas similares;
- A sobreposição de programas. Uma mesma família poderia vir a ser atendida por mais de um programa enquanto outra não era atendida por nenhum, então, passou a ser definindo claramente qual é o seu objetivo e, qual seu público-alvo;
- Os gastos desnecessários de recursos por falta de uma coordenação geral, já que os programas eram distribuídos em vários ministérios, como o da saúde e o da educação que eram responsáveis por possibilitar o exercício desses direitos sociais pelos beneficiários;
- Falta de planejamento e mobilidade dos executores;
- Alocação insuficiente de recursos orçamentário, que acabava por não atender ao público-alvo conforme os critérios de elegibilidade determinados.

A unificação no primeiro momento abrangia apenas quatro programas do governo federal: O Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Vale Gás e o Cartão Alimentação, porém, em 2005 foi proposto também a inclusão do PETI-Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Desses apenas três exigiam condicionalidades, os demais não necessitavam de contrapartida.

[...] o Programa Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, eram transferências de renda condicionadas a ações da família em prol da sua educação e saúde, respectivamente. Outros dois eram de transferência não condicionados a ações dos beneficiários: o Auxílio Gás e o Programa Nacional de Acesso À Alimentação(PNAA), mais conhecido como cartão Alimentação. Para este último a única condição é que as famílias gastassem a transferência exclusivamente com comida. (SOARES *et al.*, 2009, p. 07)

O Programa Bolsa Escola era um programa condicionado de renda criado por meio da medida provisória nº2.140/01 e pela lei nº10.219/01, a qual define o programa como sendo “um instrumento de participação financeira da União em programas municipais de garantia de renda mínima, associados a ações socioeducativas” (SANTOS *et al.*, 2009, p. 57). Destarte entende-se que a União não assumia por completo o financiamento do programa, apenas uma parte das despesas, enquanto a outra parte ficava

a cargo do município, sendo assim, se o município não possuísse aporte financeiro para tal, ficaria excluído do programa.

Sua operacionalização era realizada pelo Ministério da Educação–MEC, que definia os critérios de elegibilidade, o valor *per capita* do benefício, os critérios de exclusão e a preferência da titularidade do cartão à mãe. Poderiam ser beneficiárias, famílias que possuíssem crianças de 07 a 15 anos de idade, que tivessem renda mensal de até R\$ 90,00 *per capita* e que não fosse participante do PETI. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança, podendo ser coberta apenas três crianças por família. A contrapartida era a matrícula e a frequência da criança na escola.

[...] investir na melhoria da educação da população de baixa renda para romper a transmissão intergeracional da pobreza, a qual estaria, então, em condição de igualdade para competir no mercado [...] focando sua atenção nas crianças em idade escolar. (FERREIRA, 2009, p. 282).

Isto é, o benefício era destinado aos membros individuais da família, especificamente às crianças, e a aposta principal do programa era na educação como único meio de possibilitar que a geração futura rompesse com o ciclo da pobreza. Assim, foi tornando um programa limitado, visto que, a condição de pobreza não pode ser considerada como consequência apenas do não acesso à educação, ela perpassa a questão educacional.

O Programa Bolsa Alimentação, também era um programa condicionado de renda, criado em 2001 por meio da Medida Provisória 2.206/01 e objetivava melhorar a alimentação das famílias por meio de uma renda complementar. Poderiam ser beneficiários, crianças de 06 meses a 06 anos de idade, gestantes e nutrizes que possuíssem renda *per capita* de até R\$90,00. Em contrapartida deveriam cumprir uma agenda de compromissos com a saúde, caso contrário poderia ser desligado do benefício, ou seja, caso algum dos beneficiários deixassem de cumprir as exigências do programa, ainda que o motivo fosse dificuldades encontradas para acessar o serviço de saúde, que, diga-se de passagem, “não era ofertado de forma eficaz pelo Estado”, ainda assim, a família seria punida com a suspensão do benefício.

De acordo com Silva (2005, p. 20) o Programa Vale Gás, foi criado em 2002 pelo Ministério de Minas e Energia, a fim de compensar as famílias pobres pela retirada do subsídio de gás de cozinha. Poderiam acessar ao programa as famílias que possuíssem

renda *per capita* mensal de até meio salário-mínimo, ou que integrasse os programas do Governo Federal. Já o Programa Cartão Alimentação foi criado através da Medida Provisória nº108/03, com o objetivo de amparar as pessoas em situação de insegurança alimentar¹⁸ por meio da garantia de recursos financeiros ou de acesso a alimentos. A família com renda *per capita* inferior a meio salário-mínimo mensal recebia R\$50,00 durante seis meses, podendo ser prorrogado por até duas vezes. Esses dois programas não exigiam contrapartida por meio dos beneficiários.

Outro programa que mais tarde também foi unificado é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Era um programa condicionado à educação, que transferia renda às crianças e adolescentes com idade entre 07 e 14 anos, com o objetivo de retirá-las de trabalhos que colocassem em risco sua saúde ou segurança. Como contrapartida era exigida que a criança e adolescente mantivessem frequência escolar e participassem do PAIF¹⁹, Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família, a fim de evitar sua entrada precoce no mercado de trabalho.

Apesar do PBF surgir a partir da junção dos programas supracitados, ele difere em muitos aspectos destes, destacando-se o fato dos programas anteriores serem geridos por vários ministérios, o que acabava gerando “desconexão entre os programas” (FERREIRA, 2009, p. 281), ao passo em que o PBF por ser centralizado apenas no MDS impedia a “sobreposição de competências”, além de inovar com uma “[...] implementação

¹⁸ O IBGE classifica os níveis de insegurança alimentar em leve, moderado e grave. Os domicílios com insegurança alimentar leve são aqueles em que foi detectada alguma preocupação com a quantidade e a qualidade dos alimentos disponíveis. Os com insegurança alimentar moderada, são aqueles em que os moradores convivem com a restrição de alimentos em termos quantitativos. E os domicílios com insegurança alimentar grave, são aqueles em que os membros da família passam por privação de alimentos, cujo grau mais extremo é a fome. (IBGE, 2012)

¹⁹ O PAIF desempenha trabalho social com famílias com o objetivo de auxiliar as famílias no desempenho de sua função protetiva, em um determinado território, caso essas famílias tenham o desejo de fortalecer sua capacidade protetiva. Ou seja, o trabalho social com famílias não tem como objetivo obrigá-las a cumprir tal papel protetivo, apenas de “apoiar” nessa função caso assim a família deseje. No PAIF há ainda o serviço de fortalecimento de vínculo que visa o acompanhamento de crianças e adolescentes de famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda (BPC, BF), que tenham sido encaminhados por algum dos serviços da Proteção Social Especial: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); reconduzidas ao convívio familiar após medida protetiva de acolhimento; entre outros.

descentralizada, envolvendo conjuntamente a União, os Estados e Municípios, e abrir oportunidade para a participação da sociedade civil”. (FERREIRA, 2009, p. 281).

[...] uma das diferenças mais significativas do PBF em relação aos programas anteriores é o foco no grupo familiar, em lugar do atendimento a indivíduos. A justificativa é que a família desponta como grupo fundamental no processo de socialização e de proteção dos sujeitos. A família seria “um pilar na organização social”(MIOTO,2004),pois nela se estabelecem as divisões das tarefas e das responsabilidades [...]além de estabelecer relações com outras esferas da sociedade: Estado, mercado, trabalho.[...]. O fortalecimento das redes sociais por meio da família é um dos principais objetivos do PBF. (FERREIRA, 2009, p. 281).

Dessa maneira, nos programas que antecederam o PBF, a atenção era dada a determinados indivíduos do grupo familiar de forma individual, pois, se apostava no indivíduo mais especificamente na criança e no adolescente, que apenas por meio do estudo estaria em condição de igualdade para competir no mercado, ficando apto para no futuro romper com o ciclo intergeracional da pobreza o que resultava em um acompanhamento fragmentado. No PBF, a atenção era dirigida à família como um todo, uma vez que, ela é tida como um ator fundamental para a proteção do sujeito, e é a partir da sua organização, integração e fortalecimento com as redes sociais que conseguirá melhores condições de vida, no presente e no futuro, para todos os seus membros, o que permite uma cobertura mais eficiente e eficaz.

Uma das mudanças também considerada significativa no processo de unificação foi à criação do Cadastro Único (CadÚnico). O CadÚnico, foi criado em 2001, é um sistema único que registra famílias elegíveis aos diversos programas sociais do Governo Federal, e a partir de então passou a determinar quem deve ou não receber as transferências condicionadas de renda do Governo Federal.

O Programa Bolsa Família, como já citado acima, passou a atender o grupo familiar, independente da sua composição. Para ter acesso ao benefício não era necessário que fizesse parte do arranjo familiar, crianças ou adolescentes, o benefício era acessível a todos os indivíduos desde que se encaixassem nos critérios de elegibilidade. Para ser elegível a família, quando da ausência de crianças, adolescente ou gestante, deveria ter

renda mensal de até R\$ 89,01²⁰ *per capita* e quando houvesse crianças, adolescentes ou gestantes o valor da renda familiar poderia ser de até R\$178,00²¹ mensais *per capita*.

Mesmo conseguindo atender mais de 14 milhões de famílias da condição de pobreza em 2011, o programa precisou ser repensado, pois, havia por volta de 22 milhões de famílias que mesmo recebendo o benefício ainda permanecia com a renda *per capita* abaixo da linha da pobreza²². Além disto, observou-se que havia famílias que atendiam aos critérios de elegibilidade, mas ainda estavam fora do programa. Foi quando, em 2011, o Governo Federal lançou o plano Brasil sem miséria, no qual o PBF e o BPC passaram a fazer parte do seu eixo de garantia de renda.

O Plano Brasil sem Miséria teve por objetivo elevar a renda e as condições de bem-estar da população, por meio da articulação de políticas públicas voltadas para o combate às desigualdades sociais e à pobreza, dando nova configuração às ações que já existem no âmbito federal e adicionando novas soluções. As famílias extremamente pobres que ainda não são atendidas serão localizadas e incluídas de forma integrada nos mais diversos programas de acordo com as suas necessidades. (MDS, 2014). Dessa maneira para atender as demandas do Plano o PBF precisou passar por aperfeiçoamentos.

[...] o Brasil sem Miséria iniciou então os aperfeiçoamentos, norteados pelo diagnóstico que mostrava, na época do lançamento do Plano, que aproximadamente 40% da população miserável tinha até 14 anos de idade, ou seja, a incidência de extrema pobreza era bem maior entre crianças e adolescentes – o que representava uma das faces mais cruéis da miséria no país. (PAIVA *et al.*, 2014, p. 242)

Sendo assim, baseado nessas informações o Plano Brasil Sem Miséria tomou como primeira medida para o aperfeiçoamento do PBF o reajuste no valor dos benefícios e a ampliação no número de beneficiados a fim de contemplar principalmente crianças e adolescentes.

²⁰ Segundo o MDS, as famílias com renda per capita de até R\$89,01 mensais são as consideradas extremamente pobres e que vivem abaixo da linha da pobreza.

²¹ De acordo com o MDS, as famílias com renda per capita de até R\$ 178,00 mensais, e que possua crianças, adolescentes ou gestantes em sua composição, são as consideradas famílias pobres.

²² Em 2011 a linha da pobreza era fixada no valor de R\$77,00 *per capita* mensal, mas em 2014 foi reajustada para R\$ 77,12 *per capita* mensal.

Os benefícios destinados a famílias com crianças e adolescentes de até 15 anos tiveram aumento de 45,5%. No caso dos benefícios relativos aos jovens de 16 e 17 anos, o reajuste também foi substancial, de 15,2%.[...] ampliou de três para cinco o número de benefícios destinados a crianças e adolescentes que cada família pode receber, gerando, assim, 1,3 milhões de novos benefícios na faixa de 0 a 15 anos. (PAIVA *et al*, 2014, p. 244)

Contudo, os aperfeiçoamentos não pararam por aí muitos outros ocorreram, ao longo dos anos, dando destaque para: a implementação dos benefícios para gestantes²³ e nutrizes em 2011, para a incorporação ao PBF do Benefício de Superação da Extrema Pobreza em 2012, cujo objetivo era complementar a renda das famílias que continuavam com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70, até que ela ultrapasse esse valor (inicialmente, esse benefício²⁴ era fruto das ações do Brasil Carinhoso²⁵). Para o reajuste dos benefícios em 10%²⁶ em 2014; em 2016 foram adotadas novas medidas nesse sentido e em 2019 o então presidente da república estabelece o pagamento do décimo terceiro do programa bolsa família, em que todos os beneficiários receberam o dobro do valor do benefício. Como consequência das diversas ações do plano Brasil sem Miséria o Programa Bolsa família conseguiu avançar consideravelmente no âmbito do desenvolvimento social do país.

Contribuir para o fortalecimento do Sistema de Proteção Social brasileiro ao sinalizar um piso de proteção social, em nível nacional, alcançando grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, em especial crianças e jovens, resultante de políticas públicas que visam à

²³ Apesar de já serem preconizados na legislação do PBF, os benefícios variáveis à gestante (BVG) e a Nutrizes (BVN) ainda não eram pagos pelo programa, devidos a limitações operacionais. O BVG é o benefício, pago por nove meses a partir da notificação, tem por objetivo melhorar a nutrição da mãe (e, consequentemente, a do bebê), estimular a realização do pré-natal e ajudar nos preparativos para a chegada da criança. O BVN é o benefício pago às mães com bebês em fase de amamentação, o objetivo é reforçar a renda da família durante os primeiros meses de vida da criança. Nesse caso, o pagamento, que se estende por seis meses, começa a ser feito assim que a família notifica área de assistência social do município de que houve o nascimento de um novo membro. (Costa et al, 2014, p. 270)

²⁴ Por ser fruto das ações do Brasil carinhoso, esse benefício inicialmente ficava restrito a famílias com crianças de 0 a 06 anos, no mesmo ano passou a alcançar famílias com crianças e adolescentes de 0 a 15 anos, e em 2013 alcançou todas as famílias independente de ter crianças ou adolescentes em sua composição

²⁵ Segundo Costa et al, 2014, o Brasil Carinhoso Trata-se de uma estratégia desenhada para retirar da miséria todas as famílias beneficiárias do Bolsa Família com filhos na primeira infância (0 a 6 anos de idade) – fase crucial do desenvolvimento físico, intelectual e emocional, que influencia o resto da vida, provendo os alicerces para todas as etapas posteriores. (p. 245-246)

²⁶ Esse valor seguiu o reajuste da linha da pobreza e extrema pobreza do PBF, e da extrema pobreza do Brasil sem Miséria.

ruptura do ciclo intergeracional da pobreza. (PAIVA *et al.*, 2014, p. 374).

E de acordo com Costa *et al.*, (2014) no início de 2014 o plano já havia conseguido tirar mais de 22 milhões de pessoas da extrema pobreza desde a fase inicial do programa. O Plano Brasil sem Miséria também trouxe mudanças no perfil do CadÚnico, pois possibilitou maior precisão de identificação dos segmentos da população que vivem situações específicas de vulnerabilidade. Os responsáveis pela coleta das informações e digitação dos dados passaram por treinamentos que possibilitou a “fidedignidade das informações”, além de que foi encaixado ao sistema a estratégia de busca ativa que de acordo com Paiva *et al.*, (2014, pp. 365-366) “significa refletir o esforço do Estado em levar o Cadastro Único e os programas que o utilizam ao cidadão, o que requer necessariamente garantir que as famílias extremamente pobres estejam inscritas no Cadastro Único, com informações atualizadas”. O Estado mudou significativamente de postura, e já não esperava que a demanda da população lhe fosse apresentada, mas passou a buscar entender e atender as necessidades dessa população mais vulnerável.

Os valores e redesenho dos benefícios pagos pelo PBF, ficaram definidos de forma clara e objetiva conforma expressos abaixo no quadro 1.

Quadro 1: Tipos, valores e público dos benefícios do PBF

Tipo do benefício.	Valor	Público do PBF atendido.	Quantidade de benefícios.
Benefício básico	R\$ 89	Família em extrema pobreza, independentemente de sua composição.	1 por família.
Benefício variável (BV)	R\$ 41	Família com crianças e/ adolescentes de até 15 anos	Até 5 por família.
Benefício variável à gestante (BVG)	R\$ 41	Família com gestantes. Pago em 9 parcela consecutivas, ainda que ultrapasse o prazo da gestação, porém a gestação deve ser detectada antes do nono mês.	Entra no limite do BV, de até 5 por família.
Benefício variável nutriz (BVN)	R\$ 41	Família com bebês de até 06 meses. Seis parcelas mensais consecutivas e o nascimento tem que sei informado até o sexto mês de vida.	Entra no limite do BV, de até 5 por família
Benefício variável vinculado ao adolescente (BVNA)	R\$ 48	Família com jovens de 16 e 17 anos. Pago até o mês de dezembro em que completa 18 anos.	Até 2 por família.
	Calcul	Famílias que mesmo após receber os	1 benefício que

Benefício para superação da Extrema Pobreza.(BSP)	ado caso a caso.	benefícios supracitados continuam na linha da extrema pobreza. Recebem um complemento para superar a extrema pobreza .	leva em conta todos os membros da família.
---	------------------	--	--

Fonte: Senarc/MDS, setembro 2018. Elaboração: Seseq/MDS. Apud Costa et al,2018,p.250, adaptada

Os valores eram variáveis dependendo das particularidades das famílias. O governo analisava cada situação individualmente, levando em consideração fatores como renda, quantidades de membros na família, município em que residem, etc., e então decidia que valor seria repassado. Em 2017 os valores por família ficaram entre R\$ 145,57 a R\$372, 00, havendo variações para mais ou para menos. (MDS, *Apud Costa et al.*, 2014).

De acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social o PBF, em 2019, alcançou mais de 13,5 milhões de famílias beneficiárias, demonstrando um decréscimo²⁷ em relação aos dados do MDS de 2014, que apontava que mais de 14 milhões de famílias haviam saído da linha da pobreza nesse mesmo ano. Mesmo com essa queda no número de beneficiários, ainda havia um montante significativo de pessoas que viviam à margem da sociedade em situação de vulnerabilidade financeira e social, acessavam aos direitos sociais básicos, como saúde, educação e assistência social, além de ter a possibilidade de participar de inúmeros programas que permitem a capacitação profissional, como por exemplo, ao PRONATEC²⁸, a tarifa social. Esse avanço foi possível graças à intersectorialidade do programa que articulava a transferência monetária com o acesso aos direitos sociais. Essa articulação se materializava graças à contrapartida que era exigida pelo programa aos beneficiários, as chamadas condicionalidades.

²⁷ 07 Estados do Nordeste (Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte) denunciaram ao STF o corte de 96 mil benefícios (só no Nordeste). Os pagamentos foram suspensos por um corte de recursos do governo federal no programa em todo o país que chegou ao montante de 158.452 benefícios cortados no Brasil de forma geral. Diante da pandemia o STF acolheu o pedido dos governadores do nordeste e em março de 2020 o ministro Marco Aurélio, determinou que o governo Federal suspendesse os cortes, enquanto perdurar o estado de calamidade pública decorrente da pandemia do corona vírus. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/cms/vernoticiadetalhe.asp?Idconteudo=439926>.

²⁸ De acordo com o MEC, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado pelo Governo Federal, em 2011, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país. O Pronatec busca ampliar as oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada aos jovens, trabalhadores e beneficiários de programas de transferência de renda. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>.

Diversos debates têm sido levantados acerca do Programa Bolsa Família desde o seu surgimento até a atualidade, principalmente no que tange às contrapartidas que eram exigidas como requisitos para que a família continuasse tendo acesso ao benefício, às ditas condicionalidades. Há autores como Zimmerman (2010), que apontam as condicionalidades como algo negativo, uma vez que serviria de punição aos usuários que não conseguem cumpri-las. “Condicionando a efetividade dela em relação à falta de qualidade dos serviços prestados, denunciando a falta de punição ao próprio governo no caso da falta ou da carência na oferta adequada do serviço.” (ZIMMERMANN & ESPINOLA, 2015).

Já outros autores advogam a favor das condicionalidades alegando que essa era uma estratégia de garantir o acesso das famílias a direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência social, afirmando que “seria uma forma de ajudar o governo a localizar as famílias em situação de maior vulnerabilidade e que encontram barreiras para usufruir dos direitos sociais básicos”. (LICIO, MESQUITA, CURRALEIRO, *apud* ZIMMERMANN, ESPINOLA, 2015). Quanto às condicionalidades, é possível notar seu importante papel, já que:

[...] é estimular o acesso dos mais pobres aos serviços sociais básicos de educação, saúde e assistência social e contribuir para a ruptura do ciclo de pobreza entre gerações.[...] na gestão do programa, são entendidas principalmente como compromissos assumidos pelo poder público[...]. Cada família que deixa o programa por não conseguir manter as crianças e os adolescentes na escola ou cumprir a agenda de saúde revela, antes de tudo, um fracasso do Estado brasileiro. (PAIVA, *et al.*, 2014, p. 375).

Partindo desse pressuposto entende-se que o poder público não agia no sentido de punir os beneficiários, que por alguma eventualidade não conseguia cumprir as condicionalidades, pois, quando as famílias não conseguem acessar os serviços básicos, desvela a incapacidade do Estado, e não da família, em garantir o acesso a esses direitos. O cancelamento do benefício não poderia ocorrer apenas pelo fato da família não ter conseguido acessar de forma regular os serviços exigidos, dado que iriam de encontro ao verdadeiro propósito das condicionalidades que era entender quais foram os reais motivos que impossibilitaram o acesso, e estimular a capacidade das famílias em exercer seus direitos básicos.

O benefício só poderia ser cancelado quando a família em situação de descumprimento passasse por acompanhamento com a Assistência Social, e mesmo após determinado período de acompanhamento continuasse descumprindo as condicionalidades durante 12 meses, contados a partir do início do monitoramento. Os compromissos que delegados às famílias refere-se à educação e saúde. Na educação, as crianças, adolescentes e jovens com idade entre 06 e 17 anos deveriam frequentar a escola com regularidade mínima de 85% para crianças e adolescentes e de 75% para os jovens. E na saúde as crianças de até 06 anos deveriam estar com o calendário vacinal e a agenda de saúde atualizada, e as gestantes em acompanhamento regular nas consultas de pré-natal. (MDS, 2017). A gestão do programa era descentralizada.

[...] o Bolsa Família é um programa federal, mas, para que ele funcione efetivamente a União, os Estados o Distrito federal e os municípios precisam conjugar esforços trabalhando de forma compartilhada. Assim todos são corresponsáveis pela implementação do programa, criando bases de cooperação para o combate à pobreza e exclusão social. A gestão é descentralizada, com competências específicas para cada ente da federação, mas sempre articuladas (...) em nível federal, o Ministério da Cidadania é o responsável pelo programa, e a caixa econômica federal é o agente que executa os pagamentos. (MDS, 2020)

Sendo assim, os Estados e municípios deveriam se adequar, principalmente no que tange aos campos da saúde educação e assistência social, para que pudessem possibilitar a efetivação do programa de forma eficaz, contribuindo para que o programa atingisse seu objetivo na vida dos beneficiários, principalmente no que diz respeito ao acesso aos serviços essenciais básicos. O que acabava causando impactos significativos nos entes federados.

4.2 A estratégia de consolidação

Conforme aludido anteriormente, o Programa Bolsa Família foi criado em 2003 pelo governo federal como resultado da fusão de quatro programas já existentes, a saber: Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás. O novo programa despontou com uma estrutura mais organizada, após passar por uma série de uniformização como, por exemplo, as exigências para a entrada no programa, os valores a serem pagos a cada beneficiário. A agência executora e o sistema de informação foram todos padronizados, além de que a agência executora do programa passou a ser a

Secretaria Nacional de Renda para a Cidadania - SENARC, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome-MDS. No que tange a seleção dos beneficiários, de acordo com Soares, Ribas, Soares (2009), em função de o Brasil ser um país federativo, ocorreu uma parceria com os governos municipais para a seleção dos beneficiários.

O MDS oferece às prefeituras um formulário-padrão de registro, cujo principal objetivo é coletar informações sobre a renda e a composição demográfica das famílias elegíveis. Se a família cumpre os requisitos, ela deve receber o benefício; caso contrário, ela ficaria apenas registrada no CadÚnico, podendo vir a ser beneficiada por outras políticas/programas que utilizam a informação daquele cadastro. (SOARES, RIBAS, SOARES, 2009, p.170).

Ou seja, a concessão, ou não, do benefício era baseada nas informações autodeclaradas de cada família, presente no CadÚnico. O andamento do programa dependia inicialmente das informações contidas no CadÚnico, que são de responsabilidades do requerente que as autodeclara.

Ao longo dos anos o programa Bolsa família, na política social, se manteve como uma política social hegemônica no âmbito da proteção social. Essa hegemonia só foi possibilitada graças as “estratégias de unificação, centralização, pactuação e ampliação de cobertura que foram sendo desenvolvidas [...]” ao longo dos anos. (VESTENA, 2016, p. 167). Com a condução do programa, algumas ações foram sendo executadas e inseridas durante sua trajetória de consolidação, podemos destacar a unificação, a descentralização, o acompanhamento das condicionalidades, o modelo da focalização, termo de adesão, forma de transferência de recursos entre os entes federados e controle social e participação.

A primeira das ações adotada foi o processo de Unificação. Conforme ressaltado por Lício (2012, *apud* VESTANA, 2016), em janeiro de 2004, o governo federal, seguindo o princípio de unificação e ordenamento das políticas de combate à pobreza, decidiu reunir as estruturas responsáveis por tais políticas num único órgão denominado Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). A partir dessa unificação foi possível perceber a fragilidade que havia em algumas “instâncias locais” no que tange a atualização e amplificação dos cadastros de políticas sociais, então, foi imputada ao MDS a responsabilidade de assegurar as transferências de recursos para que fossem feitos

investimentos no âmbito das capacidades institucionais a fim de que houvesse a redução ou extinção dessas fragilidades.

Nesse sentido, no ano de 2006, a Gestão do programa, que até então, era centralizada no governo federal, passou a ser descentralizada e compartilhada pelos entes públicos. Para possibilitar essa mudança, nesse mesmo ano o governo federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), cujo objetivo era regulamentar o apoio financeiro aos municípios²⁹, a fim de melhorar os procedimentos de gestão e dar apoio aos mesmos nas atividades do programa. De acordo com o caderno IGD-M (2018) O IGD é um indicador sintético, objetivo e transparente que engloba o repasse financeiro o monitoramento e o incentivo a boas práticas da gestão. Os recursos dispensados passam a fazer parte do orçamento municipal, fortalecendo assim a autonomia dos municípios.

A função do IGD³⁰ é incentivar os gestores para que realizem os cadastros de forma mais qualificada possível, uma vez que o cálculo do índice é realizado conforme a qualidade dos cadastros e determina se os municípios receberão mais ou menos verbas. Os recursos recebidos devem, por sua vez, ser aplicados na melhoria dos serviços prestados para garantir que os beneficiários cumpram as condicionalidades do PBF, ou seja, prioritariamente nas áreas de educação e saúde. (VESTENA, 2016, p. 169).

Inferese assim que a criação desse índice foi de extrema importância, pois, garantiu uma maior interação entre a União e os municípios, permitindo a estes conhecer melhor seus problemas e agir de acordo com suas necessidades, podendo aplicar os recursos exatamente nas áreas de maiores demandas a fim de resolver da melhor forma os problemas dos seus usuários. Licio, Mesquita, Curralerro (2011), trazem claramente qual era a função de cada ente público nessa gestão. De acordo com os autores, cabia a União o papel de financiar e regulamentar o programa; aos municípios operacionalizar e

²⁹ De acordo com os artigos 2 e 3 da portaria GM/MDS n 754 de 20 de outubro de 2010[...] o município está apto a receber os recursos do IGD-M quando: Aderir formalmente ao PBF, de acordo com a portaria GM/MDS n.246/2005; aderir ao SUAS; estiver em dias com o lançamento da comprovação de gastos no SUASweb e a aprovação total da comprovação de gastos pelo Conselho Municipal de Assistência Social (Caderno do IGDM, 2018).

³⁰ A primeira regulamentação que tratou dos parâmetros de cálculo do índice, foi o decreto n.7.332 de 19 de outubro de 2010. Essa normativa promulgada após pelo ao menos seis anos de condução do programa, atualiza a regulamentação do IGD, conforme dada pelo decreto 5.029, de 17 de setembro de 2004, que também regulamentou a lei do PBF de janeiro de 2004. (VESTENA, 2012, p.169)

tornar o programa executável, já o papel do Estado³¹ era mais restrito, atuando apenas no sentido de dar apoio aos municípios na gestão e execução do programa.

Um outro instrumento que foi aprimorado, e que teve fundamental importância para que o Programa Bolsa Família fosse ampliado e consolidado foi o Cadastro Único-CADÚnico. De acordo com Vestena (2016), o CADÚnico, inicialmente foi utilizado de forma experimental em algumas instâncias locais do PBF, e só veio a ser consolidado nas portarias e instruções normativas no ano de 2007. É regulado pelo decreto nº 6.135/2007 e era tido como um instrumento fundamental para a efetivação do programa, uma vez que, ele funciona como um banco de dados onde contém informações minuciosas de milhares de brasileiros, o que possibilitava ao governo identificar de forma mais eficiente os possíveis beneficiários das políticas sociais, ou seja, o CadÚnico passou a deliberar quem seria elegível, ou não, às transferências condicionadas de renda dos programas federais.

Era através do CadÚnico, que era possível manter a transparência³² do programa, uma vez que, qualquer cidadão que tivesse acesso à internet conseguia visualizar as informações contidas no seu banco de dados. Entretanto, Vestena (2016), pontua que caso não se fizesse discussões sobre os limites, implicações éticas e jurídicas desses dados, essa ferramenta poderia trazer problemas no sentido do uso ilegal das informações como “quebra de sigilo e utilização das informações para uso mercadológico, e por fim, ainda incrementar a estigmatização dos beneficiários” (Vestena, 2016, p. 172). Era através do

³¹ No caso dos estados, o IGD-E foi regulamentado somente em 2008 e, posteriormente pela Portaria 256 de 2010, e é calculado a partir do plano de trabalho formalizado entre governo federal e gestores estaduais, o que permite o repasse de recursos após a finalização das atividades previstas. Isso cria uma dinâmica de transferência de recursos apenas após o cumprimento de tarefas que podem, portanto, ser acompanhadas pela gestão federal do programa. O repasse de recursos a nível estadual foi constantemente aprimorado, uma vez que, no início da sua aplicação, não eram claras quais seriam as atribuições desse ente federativo em relação ao programa. Após constantes tentativas, consolida-se a integração dos estados como facilitadores da política municipal e passa-se a exigir sua adesão ao SUAS como condição para que participassem do PBF (Licio, 2012 *apud* Vestena 2016).

³² O CadÚnico também possui um mecanismo de comunicação e transparência com os sistemas de fiscalização e acompanhamento desenvolvidos pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). No portal da SAGI/MDS, é possível encontrar informações gerais sobre os beneficiários e dados de acompanhamento do programa. Já no Portal Transparência e no da CEF, estão disponíveis informações mais detalhadas sobre os beneficiários cadastrados nos programas sociais, sua identidade e as transferências de recursos respectiva (Vestena, 2016, p.170)

CadÚnico também que o governo tinha as bases necessárias para efetivar a focalização tão necessária ao programa.

A fim de formalizar o trabalho conjunto entre os entes federativos, foi criado o termo de adesão ao programa. O termo de adesão foi criado com base na lei do programa de 2004 e definido por meio do decreto nº 5.290/2004 e da portaria GM/MDS 246/2005, para definir quais os compromissos que Estados e municípios assumiriam como meta a ser alcançadas, metas essas estabelecidas do âmbito federal para o âmbito municipal. A partir do momento que o termo era assinado, os municípios se comprometiam a desenvolver todas as ações previstas no programa, a saber: realizar os cadastramentos dentro do prazo solicitado; indicar sua ICS-instância de controle social e nomear um gestor para que fosse responsável pelo CadÚnico. Cumprindo todas essas metas, o município passaria então a receber recursos advindos do governo federal para ser investido nas áreas de condicionalidades definido pelo PBF.

Percebe-se assim que a criação dessa espécie de contrato entre os entes federativos foi extremamente importante para a organização e o andamento do programa. Era esse termo³³ que “garantia” de certa forma o empenho do município em fazer com que o programa acontecesse em seu território e que dava suporte ao mesmo para que se criasse as condições necessárias para que o sujeito tivesse acesso aos serviços que permitiam o cumprimento das condicionalidades.

As condicionalidades, apesar de não terem sofrido alterações ao longo dos anos de implementação do Programa, elas continuavam as mesmas desde 2003, foram, muito importantes no processo de condução e aprimoramento do programa, pois, era por meio delas que o PBF buscava atingir seu principal objetivo que era incentivar o acesso dos beneficiários aos serviços de saúde, educação e assistência social. Para que fosse garantido o seu cumprimento, foi criado os “mecanismos de controle de condicionalidade³⁴”. Esse mecanismo visava identificar quais beneficiários estavam

³³ O termo de adesão determina as responsabilidades específicas quanto ao “cadastramento, monitoramento das condicionalidades , a gestão de municípios, ao acompanhamento e à oferta de programas complementares[...] Além disso o termo prevê a criação das instâncias de controle social também como uma responsabilidade dos municípios ”. (Licio 2012 *apud* Vestena 2015, p. 173)

³⁴ A eficiência do controle de condicionalidades apresenta dimensões que podem ser vinculadas ao sucesso da estratégia de massificação de cobertura do PBF. Por um lado, reforça o paradigma condicional da política, o qual significa que a população pobre não receberá o benefício caso não “faça sua parte”, atuando

cumprindo seus deveres e quais não estavam, para a partir daí criar estratégias de aprimoramento e de acesso. No âmbito desse mecanismo havia vários efeitos gradativos pra quem deixasse de cumprir as condicionalidades, indo desde advertência à família, bloqueio do benefício ou o seu total cancelamento. Entretanto, essas medidas eram apontadas como sinal de alerta para os gestores, demonstrando em que ponto o poder público era responsável pelo não cumprimento das condicionalidades pelo cidadão. (ANNENBERG, 2014, p. 81).

O mecanismo que permitia ao programa atingir a cobertura dos indivíduos que faziam parte do seu público alvo é a focalização. No âmbito do programa, a focalização era baseada na auto declaração do indivíduo no momento do cadastramento. Ela é embasada na legislação geral que cria o Bolsa Família e nos parâmetros³⁵ que regula o CádÚnico. Soares *et al* (2006), apontam para a grande eficácia da focalização do programa, pois o Programa Bolsa Família é apontado como a fonte de renda mais progressiva que se tinha no Brasil, visto que, conseguia direcionar 80% das transferências para os 23% mais pobres. De acordo com Coady, Grosh E Hoddinott (2004), a justificativa para se utilizar a focalização em programas sociais, é o fato desse mecanismo trazer maior eficiência na alocação de recursos, conseguindo dessa maneira, ainda que o orçamento seja limitado, destiná-lo aos mais necessitados.

O repasse de recursos do Programa Bolsa família para os municípios acontecia entre os entes federativos e era feito por meio de transferências fundo a fundo. A transferência era regulamentada pela lei 12.058/2009.

Os recursos são repassados do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) ao Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), nos termos do art. 8º, da Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, na modalidade “fundo a fundo”. Os depósitos são efetuados em conta corrente aberta pelo FNAS no Banco do Brasil especialmente para fins de execução financeira das atividades vinculadas à Gestão descentralizada do PBF e do Cadastro Único (IGD-M , 2016, p. 18).

conjuntamente ao Estado para desenvolver suas próprias capacidades e capital humano. Por outro, considerando os poucos casos de exclusão do programa verificados, pelo menos do ponto de vista institucional, os beneficiários não são excluídos arbitrariamente, tendo chance de superar entraves correspondentes à situação de pobreza e, de fato, acessar os serviços oferecidos (VESTENA, 2016, p.175).

³⁵ Decreto 6.135/2007, portarias: MDS 177/2011, MDS 10/2012 e 94/2013 e a instrução normativa n.2/SENARC/MDS/2011.

Esse modelo de transferência foi adotado buscando fortalecer a rede de assistência do SUAS, que para alcançar as demandas do Programa precisou reestruturar e redimensionar o FNAS. A partir dessa afirmativa é possível inferir que para que o programa Bolsa Família conseguisse atingir o nível de cobertura que atingiu foi necessário que muitos equipamentos passassem por reconfiguração a fim de que o programa atingisse sua efetividade e sua eficácia. Essas ações impactaram positivamente alguns municípios, no que tange a melhoria da oferta de serviços sociais básicos, uma vez que esse era o principal objetivo da instância federal quando injetava os recursos do IGD nesses municípios.

Partindo dessa assertiva é que, mais a frente, buscaremos analisar os impactos do Programa Bolsa família nos municípios que compõem o território de identidade do Recôncavo da Bahia. A análise será baseada nas informações contidas nos bancos de dados do IPEA³⁶ do IBGE³⁷ e do RIS³⁸ onde compararemos os níveis de evolução, ou não, desses indicadores no período de 2004 a 2010 para assim compreender se o Programa Bolsa Família influenciou, ou não, o desenvolvimento social e econômico dos municípios do recôncavo.

4.3 A relevância do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família ocupou por muito tempo a centralidade do sistema de proteção social no Brasil. Ele foi capaz de materializar o que o artigo 203 da Constituição Federal de 1988, traz como proposta de amenização dos impactos das expressões da questão social mais estruturante do nosso país, a saber: a Política de Assistência Social, uma vez que a assistência social deve ser prestada “a quem dela necessitar independente da contribuição da seguridade social” e esse objetivo foi alcançado em partes pelo programa Bolsa Família. Hoffman, (2013) afirma que o “PBF é a transferência mais progressiva (isto é, a que mais contribui para a redução das desigualdades), e que seus

³⁶ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

³⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

³⁸ Relatório de Informações do Bolsa Família e Cadastro Único

impactos são limitados apenas pelo baixo valor das transferências”. (HOFFMAN, 2013, *apud* PAIVA *et al.*, 2020, p. 1).

Silva e Lima (2012, p. 234) quando dissertam acerca do Programa Bolsa Família afirmam que era “ o programa de transferência de renda mais abrangente em implementação no Brasil, em termo da cobertura de todo o território brasileiro e do total de público atendido”. Até o mês de janeiro de 2019 havia 13,76 milhões de famílias e 42,73 milhões de pessoas na folha de pagamento do Bolsa Família (PAIVA *et al.*, 2020, p.03) o que ainda não era um quantitativo desejável, pois, de acordo com os mesmos autores esse montante quando somado aos cadastros atualizados do CadÚnico em dezembro de 2018 resulta num total de 21,14 milhões de famílias e 63,60 milhões de pessoas com perfil de elegibilidade ao programa, o que significa que entre esse montante ainda havia 7,38 milhões de famílias e 20,87 milhões de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade que ainda não eram assistidos pelo programa.

Na literatura brasileira, diversos debates têm sido levantados acerca do Programa Bolsa família desde o seu surgimento até a atualidade, no que tange ao seu desenho institucional e principalmente relacionado às contrapartidas que são exigidas como requisitos para que a família continue tendo acesso ao benefício, às ditas condicionalidades. As condicionalidades são obrigações sociais que deveriam ser cumpridas por todo núcleo familiar, e, de acordo com os idealizadores do programa, “visam verificar o compromisso e a responsabilidade das famílias atendidas e representam o exercício de direitos para que as famílias possam alcançar sua autonomia e a inclusão social sustentável”. (SILVA, 2016, p. 146).

O que alguns autores³⁹ questionam era o fato dessas condicionalidades impostas por Estados e municípios às famílias beneficiárias apresentarem alguns problemas e desafios. Schwartzman (2009) compactua com esse pensamento e afirma que programas como o Programa Bolsa Família não deveriam exigir condicionalidades, mas apenas garantir a transferência monetária aos pobres e vulneráveis, pois, as condicionalidades não vinham somadas a estratégias de melhorias na qualidade das políticas que os beneficiários acessam. Ou seja, na visão do autor as condicionalidades serviriam apenas

³⁹ Silva (2016, p. 146.)

para aumentar o quantitativo de acesso aos serviços, e ele cita como exemplo o acesso à educação, e pontua que a elevação no número de alunos matriculados não vinha acompanhado com o aumento nas aprovações. Fhael, Morais & França (2011) questionam o fato do Programa Bolsa Família [...] assumir que a participação dos alunos na escola era uma condição suficiente para a aprendizagem sem considerar o que realmente acontecia no interior dessa escola principalmente ao se observar a baixa proficiência dos estudantes das escolas públicas brasileiras. (OLIVEIRA E DUARTE 2005, *apud* FHAEL, MORAIS & FRANÇA, 2011, p. 6).

O empenho dos governantes em exigir o cumprimento das condicionalidades para que as famílias se mantivessem no quadro de beneficiários, não vinha acompanhado de ações que possibilitasse a ampliação e a melhoria na qualidade dos serviços sociais básicos que será ofertado a essas famílias. Existiu um descompasso entre a manutenção da “transferência monetária e o oferecimento de serviços sociais básicos, suficientes, e de qualidade para atender as necessidades das famílias e criar condições favoráveis à sua autonomização”. (SILVA, 2016, p. 9).

Zimmerman e Espinola (2015), quando dissertam sobre as contrapartidas exigidas pelo programa, as consideram como algo negativo, e apontam a “fragilidade” e responsabilidade do governo no âmbito da oferta da qualidade dos serviços que deveriam ser acessados pelos beneficiários. De acordo com os autores, as condicionalidades serviriam de punição aos usuários que não conseguem cumpri-las, “condicionando a efetividade dela em relação à falta de qualidade dos serviços prestados, denunciando a falta de punição ao próprio governo no caso da escassez ou carência na oferta adequada do serviço”. (ZIMMERMAN E ESPINOLA, 2015, p. 112). os autores pontuam ainda que, mesmo que possuam um caráter positivo em alguns aspectos, a condicionalidade reforça “os velhos mecanismos de dependência e da falta de provisão de autonomia aos pobres nas políticas sociais brasileiras”. (ZIMMERMAN E ESPINOLA, 2015, p. 147).

As condicionalidades foram pensadas como forma dos seus idealizadores justificarem o repasse financeiro feito pelo governo federal para as famílias em estado de vulnerabilidade, a fim de que essa prática fosse aceita pela sociedade. Entretanto, apesar dos argumentos supracitados, na literatura também há autores que advogam a favor das condicionalidades alegando que essa era uma estratégia de garantir acesso das famílias a direitos sociais básicos como saúde, educação e assistência social, afirmando que “seria

uma forma de ajudar o governo a localizar as famílias em situação de maiores vulnerabilidade e que encontram barreiras para usufruir dos direitos sociais básicos”. (LÍCIO, MESQUITA E CURRALEILO, 2011, p. 37). Nessa perspectiva, os autores defendem as condicionalidades apontando que o seu cumprimento permitia o acesso pelo indivíduo aos serviços sociais básicos, que talvez, se não houvesse essa exigência o mesmo encontraria dificuldades para acessar.

Nesse sentido Curralelo *et al.*, (2010) aponta que as condicionalidades funcionavam como reforço aos direitos sociais da educação, saúde e assistência social. Há o entendimento de que se não houvesse as condicionalidades essas políticas não alcançariam toda a população devido às dificuldades enfrentadas pelas famílias mais pobres, principalmente, no que tange à oferta desses serviços. Ainda de acordo com os mesmos autores:

Nos programas de transferências de renda (PTCR), as condicionalidades são utilizadas para induzir comportamentos que contribui para a promoção social das famílias. O aumento da escolarização e o cumprimento de agenda de saúde, ao promoverem o aumento do capital humano das populações mais pobres possibilitariam novas perspectivas de inserção socioeconômica. No âmbito dos PTCR, as condicionalidades miram um objetivo de longo prazo, o qual visa à ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, por meio da elevação do capital humano das populações mais pobres e excluídas. (CURRALELO *et al.*, 2010, p. 148)

Nessa visão as condicionalidades serviriam de aportes necessário para os beneficiários auferirem capital humano suficiente que fosse capaz de possibilitar o rompimento com o círculo vicioso de pobreza em que estão imersos. Acerca dos questionamentos tecidos às condicionalidades Curralelo *et al.*, (2010), destaca as duas principais críticas,

A primeira é a de que pelo fato de se basearem em políticas universais, as condicionalidades não têm impactos efetivos sobre o acesso a serviços por parte da população pobre, gerando apenas aumento dos custos administrativos relacionados à sua gestão; e a segunda, a de que as condicionalidades acabam por punir as famílias mais vulneráveis entre as famílias mais vulneráveis do PBF [...] Em relação à primeira crítica, mesmo se tratando de políticas universais, o pleno acesso aos direitos de assistência social, saúde e educação não se efetiva para todos os brasileiros da mesma forma. Entre as famílias mais pobres, beneficiárias do PBF, observa-se que há uma parcela ainda mais vulnerável, com maiores dificuldades de acesso às políticas públicas em geral, seja por aspectos relativos ao território no qual residem e a estrutura de oferta de serviços públicos ali existente, seja por questões

relacionadas à dinâmica familiar e/ou comunitária, sobre as quais também cabe ao Estado o apoio das políticas de assistência social para a redução do nível de vulnerabilidades ao qual essas famílias se encontram expostas. (CURRALELO *et al.*, 2010, pp. 149-150).

Na ótica dos autores, há outras questões que faziam com que não houvesse uma participação de 100% da população vulnerável que necessitavam do acesso aos serviços sociais básicos. Destacam a organização territorial como uma das possíveis responsáveis pela baixa taxa de acesso, pois, em muitos territórios não há presença de equipamentos públicos necessários para a efetivação do cumprimento das condicionalidades, tanto que de acordo com o resultado da Avaliação dos impactos do Bolsa Família (AIBF, 2009) quando se trata do cumprimento das obrigações no âmbito da saúde “existe na zona rural maior dificuldade de acesso aos postos e unidades de saúde do que na zona urbana”. (CURRALELO, 2010, p. 148).

Uma outra crítica tecida ao programa é no que tange ao fato do governo repassar a uma parcela da população, um determinado valor em dinheiro. Essa prática é classificada como assistencialismo ou até mesmo esmola, e isso, para alguns autores⁴⁰, traz uma diminuição do acesso ao mercado de trabalho, pois, os sujeitos se acomodam e não buscam trabalho, gerando assim o chamado “efeito preguiça”. Ou seja, na ótica dos autores que defendem essa ideia, são dois os principais motivos que levam os beneficiários a não querer trabalhar: O fato de possuir uma “renda” dada por alguém e o medo de se regularizar no mercado de trabalho e vir a perder essa quantia obtida mensalmente.

No que diz respeito a crítica segundo as quais as pessoas acomodar-se-ão, não se esforçarão para trabalhar [...] não encontram confirmação empírica. Dados do IBGE dão conta que pessoas pertencentes a famílias que recebem benefícios trabalham tanto ou mais que as demais com renda *per capita* similar. Enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho das pessoas em domicílios com beneficiários é de 73% para o primeiro décimo mais pobre da distribuição, 74% para o segundo e 76% para o terceiro, a mesma taxa é de 67%, 68% e 71% ,respectivamente, para as pessoas que vivem em domicílios sem beneficiários. (MEDEIROS *et al.*, 2007, p. 15).

Na mesma percepção, Oliveira *et al.*, (2007, p. 41) concluíram que “os beneficiários participaram mais do mercado de trabalho comparado as pessoas nas

⁴⁰ Ver em Pinto & Menezes, 2008.

mesmas condições de vida, e detectaram forte impacto do programa no aumento da busca por trabalho”. Sendo assim, é possível inferir que o fato de ser beneficiário não é fator significativo para afastar o sujeito do mercado de trabalho. Ainda em relação às críticas que o Programa sofre, Moura (2007, p. 22) sinaliza o fato do Bolsa Família ser usado como manobra eleitoreira por alguns políticos, “dando ao programa uma característica de marketing político, no mau sentido”.

Ademais mesmo com todas as críticas que o Programa Bolsa Família vem sofrendo desde a sua implementação, é inegável o lado positivo desse programa, uma vez que, não se tem como negar seus impactos sobre a amenização da pobreza e da desigualdade social, como mostraremos no próximo capítulo. Quando se faz uma análise quantitativa e temporal é nítido o contingente de pessoas que através do acesso à melhoria da renda conseguiram avançar em outras áreas da vida, seja no âmbito da saúde, do acesso a direitos, e principalmente no âmbito educacional. E esse avanço não é vinculado diretamente ao cumprimento das condicionalidades, pois “resultados de pesquisas apontam que a simples elevação da renda causada pelas transferências, mesmo sem condicionalidades, já parece ter impactos relevantes sobre a escolarização dos jovens nas famílias beneficiárias. (MEDEIROS, *et al.*, 2007, p. 21).

Por fim, frisa-se que o acompanhamento dos descumprimentos das condicionalidades era feito pelo Centro de Referência da Assistência Social através de listagem repassada pelo MDA duas vezes por ano. O centro, além de acompanhar as famílias em descumprimento, também teve o papel de acompanhar o processo de proteção social de todas as famílias que foram beneficiárias do Programa.

5 O IMPACTO DO BOLSA FAMÍLIA NO RECÔNCAVO DA BAHIA

O Programa Bolsa Família teve impacto substancial para o desenvolvimento social no território do Recôncavo da Bahia. Este capítulo se destina a demonstrar, a partir de dados, como o programa exerceu forte influência na dinâmica econômica e social dos municípios que compõem o território.

Para tanto, em termos metodológicos, utilizamos o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal como base de análise. O IDHM é uma adaptação brasileira do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que foi apresentado pela primeira vez em 1990, no Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. O IDH caracteriza-se como alternativa ao tradicional Produto Interno Bruto (PIB) para medir o grau de desenvolvimento humano de um país, atribuindo, para tanto, variáveis não consideradas até então, que se constituem como requisitos “importantes para a expansão das liberdades das pessoas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável – saúde – , ter acesso ao conhecimento – educação – e poder desfrutar de um padrão de vida digno – renda.” (PNUD, 2013, p. 25).

O IDHM é, portanto, uma adaptação da metodologia do IDH global adaptada para a realidade brasileira. Segue as mesmas bases analíticas e se constitui em importante instrumento para medição do desenvolvimento humano local. Utiliza informações que englobam o campo da saúde, educação e renda, objetivando maior aproximação com a realidade social das pessoas para avaliar suas condições de vida.

O IDHM brasileiro segue as mesmas três dimensões do IDH global – saúde, educação e renda, mas vai além: adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais. Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDHM são mais adequados para avaliar o desenvolvimento dos municípios brasileiros. (PNUD, 2013, p. 25)

O IDHM inclui três componentes analíticos utilizados na composição do índice: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda, formando assim importante estrutura para a compreensão da realidade social das localidades pesquisadas. Tais subíndices foram, portanto, utilizados na análise do objeto aqui proposto. A partir da abordagem do IDHM de cada município foi possível, no nosso entendimento, inferir em que nível se situa a qualidade de vida dos habitantes de cada município no período em que houve a implantação do Programa Bolsa Família. A utilização desses três

componentes, como apresentado a seguir, é ferramenta fundamental para explicar parte “da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira” (PNUD, 2013, p. 25).

5.1 O Recôncavo da Bahia

O Recôncavo da Bahia, composto por dezenove municípios, é definido por Mattoso (1992) como uma zona costeira com área de extensão de quase 10.000 Km² de terras à cima do nível do mar, fazendo limite ao Norte com Alagoinhas, Coração de Maria, Entre Rios, Feira de Santana e Pedrão, ao Sul com Laje, São Miguel das Matas e Valença, ao Leste com o oceano Atlântico e ao Oeste com Antônio Cardoso, Castro Alves e Santo Estevão. É uma área tradicional que tem seu coração formado pelas cidades de Cachoeira, Santo Amaro e São Francisco do Conde, é ainda “o mais extenso parque da arquitetura barroca do país”. (RISÉRIO, 2004, p. 52).

Resultante do Decreto Estadual 12.354, de 25 de agosto de 2010, que institucionalizou os territórios de identidade da Bahia (DIAS, 2017, p. 61), o Recôncavo está inserido na maior baía do litoral brasileiro, a Baía de Todos os Santos. Seu solo é formado por grandes áreas de terrenos sedimentado muito rico em folhelhos, arenitos, calcário, argila, rochas ferruginosas e conglomerados, pontos compostos com solo massapé resultante da decomposição dos folhelhos, principalmente nas áreas ribeirinhas.

O clima é tropical quente e úmido, com temperaturas variando em torno de 25°, chuvas abundantes no outono e no inverno e escassas na primavera e no verão. Sua paisagem é predominantemente verde e variada, com três tipos principais de vegetação: a vegetação do litoral, da mata e agreste. O maior rio da região em termos de extensão e de importância é o Rio Paraguaçu que banha as cidades de São Roque do Paraguaçu, Santiago do Iguape, Nagé, São Felix e Cachoeira. Em termos demográficos, o território possuía, em 2000, uma população de 485.168 pessoas, tendo tido um crescimento em 2010 na ordem de 7,1%, atingindo assim o índice demográfico de 514.672 pessoas, representando “3,7% da população total do estado da Bahia”. (BAHIA, 2016, p. 125).

5.2 O território de identidade

A discussão acerca do território vem ganhando destaque no âmbito das políticas públicas, visto que, é cada vez mais perceptível a importância da observância das particularidades de cada território, bem como, seu desenvolvimento para que as políticas públicas busquem alcançar com equidade a todos que dela necessitar. Nesse sentido, o recôncavo é descrito como:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial. (SEPLAN, 2016).

No mesmo sentido, Milton Santos (1999) estabelece uma relação em torno do território que vai além da questão da sua existência física, mas da sua condição de uso, o que atribui uma relação possível de identidade, ou seja, a noção de território passa pela identidade gerada a partir de seu uso, sendo que a identidade “é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida.” (SANTOS, 1999, p. 8).

Sendo assim, pode se inferir que no âmbito das políticas sociais ao se analisar o território, é de primordial importância levar em consideração o território como espaço de convivência onde ocorre a organização das relações sociais, como espaço usado em que são estabelecidas as identidades, as relações e dinâmicas locais. E esta noção foi ratificada pelo estado da Bahia, já que sancionou a compreensão de que a identidade é condição imprescindível para a adoção do território como sujeito político (ROCHA, 2015). Por sua vez, Dias (2017) discorre que, a partir de 2007, foi anunciada pela secretaria de planejamento a decisão do governo da Bahia em adotar a nomenclatura de território de identidade por conta do protagonismo social existente nessa proposta e ainda por objetivar “identificar prioridades temáticas a partir da realidade local, possibilitando o desenvolvimento equilibrado e sustentável entre as regiões”. (SEPLAN, 2016). Segundo o parágrafo I do Art. 1º da Lei nº 13.214 de 2014,

[...] a unidade de planejamento de políticas públicas do estado da Bahia, constituído por agrupamentos identitários municipais, geralmente contíguos, formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos reconhecido pela sua população como o

espaço historicamente construído ao qual pertencem, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial, conforme disposto no Plano Plurianual do Estado da Bahia. (BRASIL, 2014).

O território de identidade não é entendido unicamente como áreas geográficas delimitadas, mas também como o solo onde ocorrem as relações de sociabilidades, potencialidades, ações pontuais específicas. É o espaço em que a população que ali habita se identifica e se sente pertencente. Logo, “o governo da Bahia passou a reconhecer a existência de 27 territórios de identidade, constituídos a partir da especificidade de cada região”. (SEPLAN, 2017, p. 1).

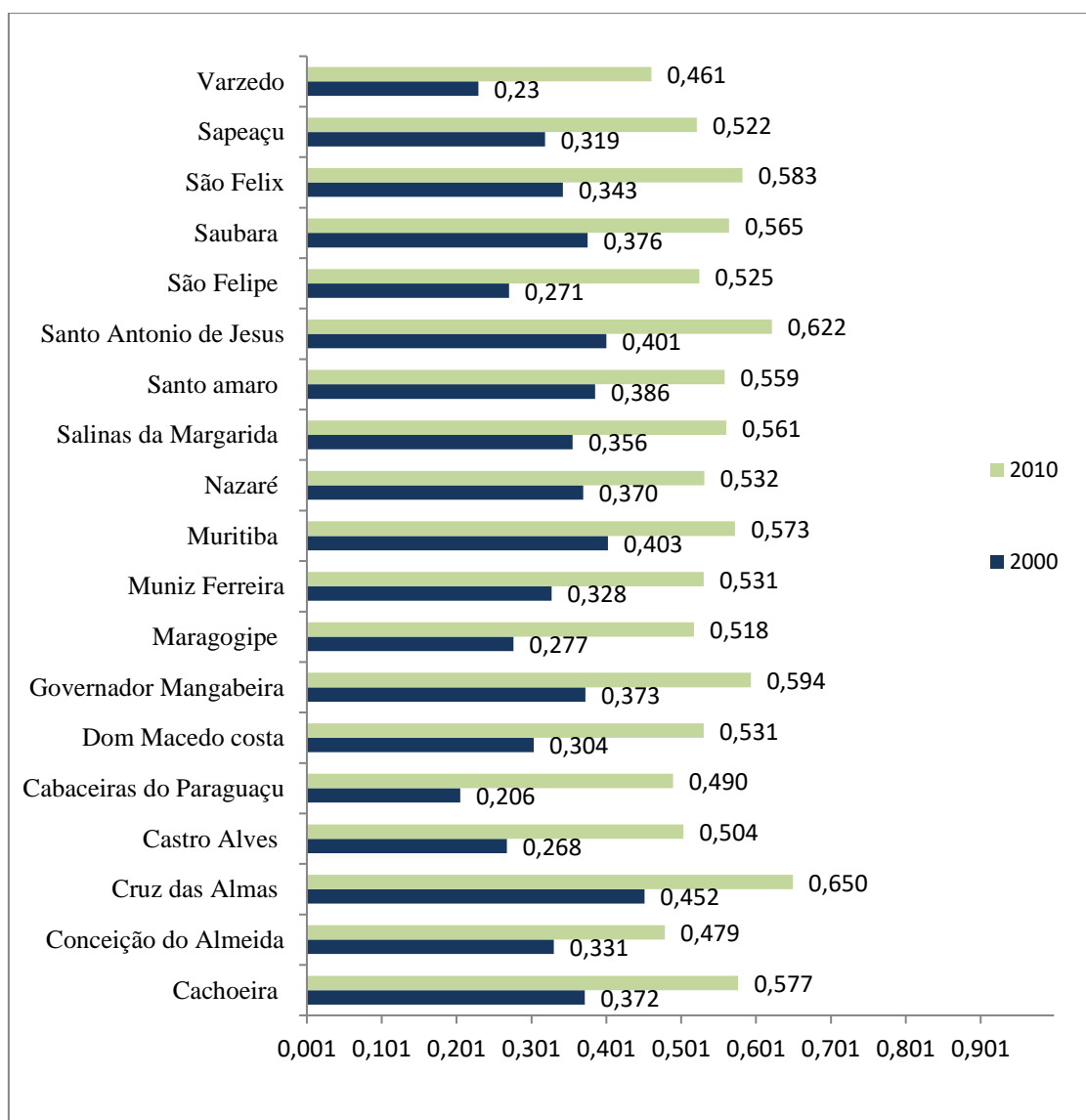
O território de identidade do Recôncavo é composto por dezenove municípios: Cabaceiras do Paraguaçu, Cachoeira, Castro Alves, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Dom Macedo Costa, Governador Mangabeira, Maragogipe, Muniz Ferreira, Muritiba, Nazaré, Salinas das Margaridas, Santo Amaro, Santo Antônio de Jesus, São Felipe, São Felix, Sapeaçu, Saubara e Varzedo. As próximas seções apresentam o impacto do Programa Bolsa Família no desenvolvimento social desses municípios.

5.3 Educação e desenvolvimento

O IDHM Educação é a síntese dos subíndices de escolaridade e frequência escolar, ambos são baseados no nível de escolaridade da população adulta e na frequência escolar de jovens e crianças. De acordo com o radar IDHM, 2019, o subíndice escolaridade leva em consideração o quantitativo da população adulta brasileira, com 18 anos ou mais, que completou ao menos o ensino fundamental. O subíndice frequência escolar tem em sua composição quatro indicadores relacionados à escolaridade da população infantil e jovem. Este dado é medido pelas proporções do número de crianças que tenham entre 05 e 06 anos de idade que já frequentam a escola, do número de crianças com 11 a 13 anos de idade que já esteja nos anos finais do ensino fundamental, do número de adolescentes com 15 ou 16 anos completos que já tenha concluído o ensino fundamental, e do número de jovens com 18 a 20 anos completos que já tenham concluído o ensino médio. A expansão dessas faixas etárias no cálculo do indicador é dada por questões amostrais e estatísticas.

Quando tratamos do subíndice educação dos municípios que compõem o território de identidade do recôncavo da Bahia, no intervalo de tempo que compreende entre 2000 e 2010⁴¹, pode se perceber que houve uma evolução considerável no que tange a esse índice conforme expresso no gráfico abaixo.

GRÁFICO 1: IDHM de Educação (2000 e 2010)



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano, Pnud Brasil, IPEA e Fip, 2020.

É possível inferir através da análise do gráfico que apesar dos níveis educacionais dos municípios do território do recôncavo ainda não ser o desejável, uma vez que dos 19

⁴¹ Intervalo de tempo que contempla o período da nossa pesquisa, a saber: 2004 a 2010.

municípios que compõem o território em estudo, 17 deles possuem o índice considerado baixo no que se refere ao âmbito educacional. Apenas dois deles (Cruz das Almas e Santo Antônio de Jesus) tem índice médio no que se refere à educação. No plano geral houve uma evolução considerável quando comparamos os valores do ano de 2000 com o ano de 2010, principalmente quando analisamos as cidades de Cabaceiras do Paraguaçu e Varzedo que saíram de um índice de IDHM da casa de 0.200 para a casa de 0.400.

A cidade de Cruz das Almas se sobressai no que tange o impacto na elevação do subíndice educação, por ser considerada como um polo regional de tecnologia que abriga grandes centros de pesquisa agrícola como a Embrapa Mandioca e Fruticultura Tropical, além de ser a sede da reitoria da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). A UFRB é regida por diversos princípios entre eles o do Desenvolvimento Regional.

[...] desenvolver uma relação que integre as diferentes instâncias representativas das comunidades ao seu entorno, devendo seu trabalho contribuir para a valorização da diversidade e do patrimônio cultural da região, além de agir em sua defesa, **dispondo-se à construção conjunta de soluções para os principais problemas regionais, em prol do desenvolvimento sustentável e da justiça social.** (UFRB, 2022, grifo nosso).

A UFRB além de contribuir para o aumento do capital social da comunidade acadêmica da cidade onde é sediada, também “busca contribuir para o processo do desenvolvimento regional e do Estado”. (SANTOS, 2009, p. 81). As instituições de nível superior são consideradas molas propulsoras para o desenvolvimento local e regional, pois, são capazes de promover melhorias tanto no âmbito educacional, como no âmbito econômico.

No campo educacional elas promovem maiores condições de elevação do capital cultural da população que reside no território da sua instalação, uma vez que possibilitam a elevação do grau de instrução dos residentes na cidade. No campo econômico, possibilitam a elevação do capital financeiro dos residentes no município por meio do surgimento de novos postos de trabalho através das novas demandas que despontam com a instalação do novo estabelecimento de ensino. Santos (2009, p. 82) aponta que a educação superior (...) acaba aumentando o fluxo tanto de estudantes como de professores para as cidades onde as universidades estão instaladas, o que demanda novos investimentos nesses campos podendo supor novas dinâmicas econômicas, sociais e

estruturais (rede hoteleira, pensões, livrarias, lazer e etc.) objetivando atender esses novos públicos.

O avanço no grau de instruções da geração presente acarretará benefícios tanto no grau de instrução das gerações vindouras como na elevação do IDHM Educação do presente e do futuro. No tocante ao grau de instrução da geração vindoura, o exemplo, do país poderá despertar maior empenho nas crianças e adolescentes a se dedicarem mais na educação básica, para que possam alcançar o mesmo grau de instrução dos que com eles convivem, pois, Setton (2002) quando disserta sobre a teoria do *habitus* de Pierre Bourdieu aponta a relação dialética entre sujeito e sociedade como,

uma relação de mão dupla entre *habitus* individual e a estrutura de um campo socialmente determinado. Segundo esse ponto de vista, as ações, comportamentos, escolhas ou aspirações individuais não derivam de cálculos ou planejamento, são antes produtos da relação entre um *habitus* e as pressões e estímulos de uma conjuntura. (BOURDIEU, 1990, *apud* SETTON, 2002, p. 62).

Ou seja, uma criança que cresce em um ambiente de pais universitários de acordo com a teoria de Pierre Bourdieu, despertará maiores interesses pelos estudos e por lograr chegar ao mesmo nível de instrução de seus pais, ainda que de forma inconsciente. De acordo com o autor, “a maior parte das ações dos Agentes Sociais é produto de um encontro entre um *habitus* e um campo (conjuntura). Assim as estratégias surgem como ações práticas inspirados com os estímulos de uma determinada situação histórica. (BOURDIEU, 1990, *apud* SETTON, 2002, p. 64). Dessa maneira na medida em que cresce o interesse das crianças e adolescentes por ingressar futuramente nas instituições de nível superior, cresce também as possibilidades de melhoramento no subíndice educação do IDHM, pois, quanto maior for o interesse e a dedicação das crianças nas séries iniciais melhor será seu desempenho na alfabetização e conseqüentemente maior serão os valores do subíndice supracitado.

Anteriormente o IDHM quando relacionado ao campo da educação, avaliava apenas a taxa de analfabetismo do país, entretanto, com o decorrer do tempo a forma de mensuração desse subíndice mudou e já não leva em conta apenas o número de analfabetos em cada cidade ou Estado. A taxa de analfabetismo em cada país foi substituída pela análise da frequência escolar das crianças, adolescentes e jovens na idade correta. Essa alteração fez com que os índices dos países subdesenvolvidos melhorassem,

e no Brasil após a adesão dos programas sociais, principalmente do Programa Bolsa Família, a resposta foi positiva, e se percebeu um avanço considerável no *ranking* do IDHM.

De acordo com o PNUD (2013) o IDHM Educação foi à dimensão que teve maior destaque em termo de crescimento absoluto no período de 2000 a 2010 com crescimento de 0,181, (em termos percentuais teve um crescimento de 39,7% nesse período). Esse avanço no subíndice educação é reflexo direto dos programas que incentivam o acesso aos serviços sociais, entre eles à educação.

[...] os subíndices de frequência escolar e escolaridade tem avançado na mesma velocidade, refletindo políticas públicas que incentivam tanto o acesso e a frequência da população em idade escolar às escolas quanto a conclusão do ensino médio pela população de 1 anos ou mais. (IDHM, 2019, p. 16)

Corroborando com a assertiva supracitada o PNUD, IPEA e FJP⁴² (2013) afirmam que o Brasil vem sendo apontado como um novo modelo de desenvolvimento para o mundo.

[...] por suas estratégias de desenvolvimento inclusivas e centradas nas pessoas. Transferências de renda condicionadas e investimentos na saúde e na educação têm impulsionado o país para um modelo de desenvolvimento a ser seguido, já que o foco no aumento das capacidades e oportunidades das pessoas confere a esses países maior resiliência a crises ao criar sociedades mais coesas e integradas. (PNUD, IPEA e FJP, 2013, p. 23).

Percebe-se assim o grande protagonismo que os programas de transferência de renda vêm exercendo no tocante ao desenvolvimento da população, especialmente nas áreas sociais, como aponta o Ministério da Cidadania quando afirma que “o acesso a melhores condições de saúde, educação e de convivência familiar e comunitária aumentam as oportunidades de desenvolvimento social”. (MDS, 2020, p. 7). Os reflexos dos programas sociais na educação já eram perceptíveis desde a década de 1990, porém, seus impactos não se mostravam tão significativos.

Em 2003 o Programa Bolsa Família, por ser um programa com condicionalidades que engloba o campo da educação, passou a ser a grande referência nesse âmbito. Entre

⁴² Fundação João Pinheiro

as condicionalidades exigidas pelo programa para que a família tivesse acesso ao benefício está a da manutenção de seus filhos em idade escolar ora matriculados e frequentando a escola, conforme o Art.3 da Lei 10.836, que traz expresso que “a concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber de condicionalidades relativas [...] à frequência escolar de 85% em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento”.

É de extrema importância que os gestores municipais busquem estratégias que impactem diretamente no melhoramento do subíndice educação, pois ele reflete diretamente na renda de cada cidadão que habitam os municípios. O nível de escolaridade é um dos grandes protagonistas na mudança de condição financeira de cada cidadão, o que acaba por refletir também na qualidade de vida. O acesso ao conhecimento e a uma renda melhor é capaz de mudar a vida das pessoas principalmente no que diz respeito à prospecção de um futuro melhor. E o Programa Bolsa Família foi um grande aliado dos governantes nesse quesito, uma vez que o programa possibilitava o acesso a um montante financeiro mensalmente e “as condicionalidades contribuem para fortalecer a capacidade do poder público de ampliar a cobertura de oferta da educação básica em conformidade com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB)⁴³”, contribuindo para o combate a evasão e o estímulo à progressão escolar. (MDS, 2019, p. 8).

Santos e Lício (2011), em pesquisa sobre Avaliação de Impactos do PBF, reforçam a afirmativa dos benefícios das condicionalidades quando apontam que os resultados da gestão de condicionalidades do PBF provocaram significativas melhoras nos indicadores de educação. De acordo com os autores a taxa de abandono escolar no ensino fundamental entre os alunos beneficiários do programa era de 3,6% contra 4,8% dos não beneficiários, e no ensino médio a taxa de abandono entre os alunos beneficiários era de 7,2% contra 14,3% dos não beneficiários. Os autores sinalizam ainda que as condicionalidades em educação também foram importantes para a redução do número de crianças que não frequentam a escola caindo de 8,4% para 5,4%. Castro e Modesto (2009) coadunam com a assertiva afirmando que a proporção de alunos beneficiários do PBF que se mantinham na escola até os 14 anos de idade era muito maior quando comparado aos

⁴³ A LDB é a legislação que regulamenta o sistema educacional do Brasil e reafirma o direito à educação, garantido pela Constituição Federal. O poder público deve agir no sentido de garantir os direitos e contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica. (MDS, 2020, p. 8)

alunos não beneficiários de mesmo perfil, assim também como as taxas de progressão escolar era maior entre os alunos beneficiários do programa quando comparado aos não beneficiários.

Sendo assim era fundamental que os governantes se empenhassem para que o propósito do programa fosse alcançado de forma eficaz em cada município, buscando alcançar um número cada vez maior de cidadãos que se encaixasse no perfil do programa. Quanto mais beneficiários tivesse em determinado município, maior poderia ser a qualidade de vida dessa população, maior seria a arrecadação desse município e conseqüentemente maior seria a elevação no IDHM municipal.

5.4 As mudanças na condição de renda

O subíndice IDHM–Renda mede o padrão de vida, através da renda média, de cada cidadão que habita em determinado município. “Ele é obtido através do logaritmo de um único indicador” levando em conta a renda municipal *per capita*, ou seja, é calculado através da soma da renda de cada habitante (incluindo crianças e pessoas que não declarar renda) dividido pelo número de cidadão de cada município.

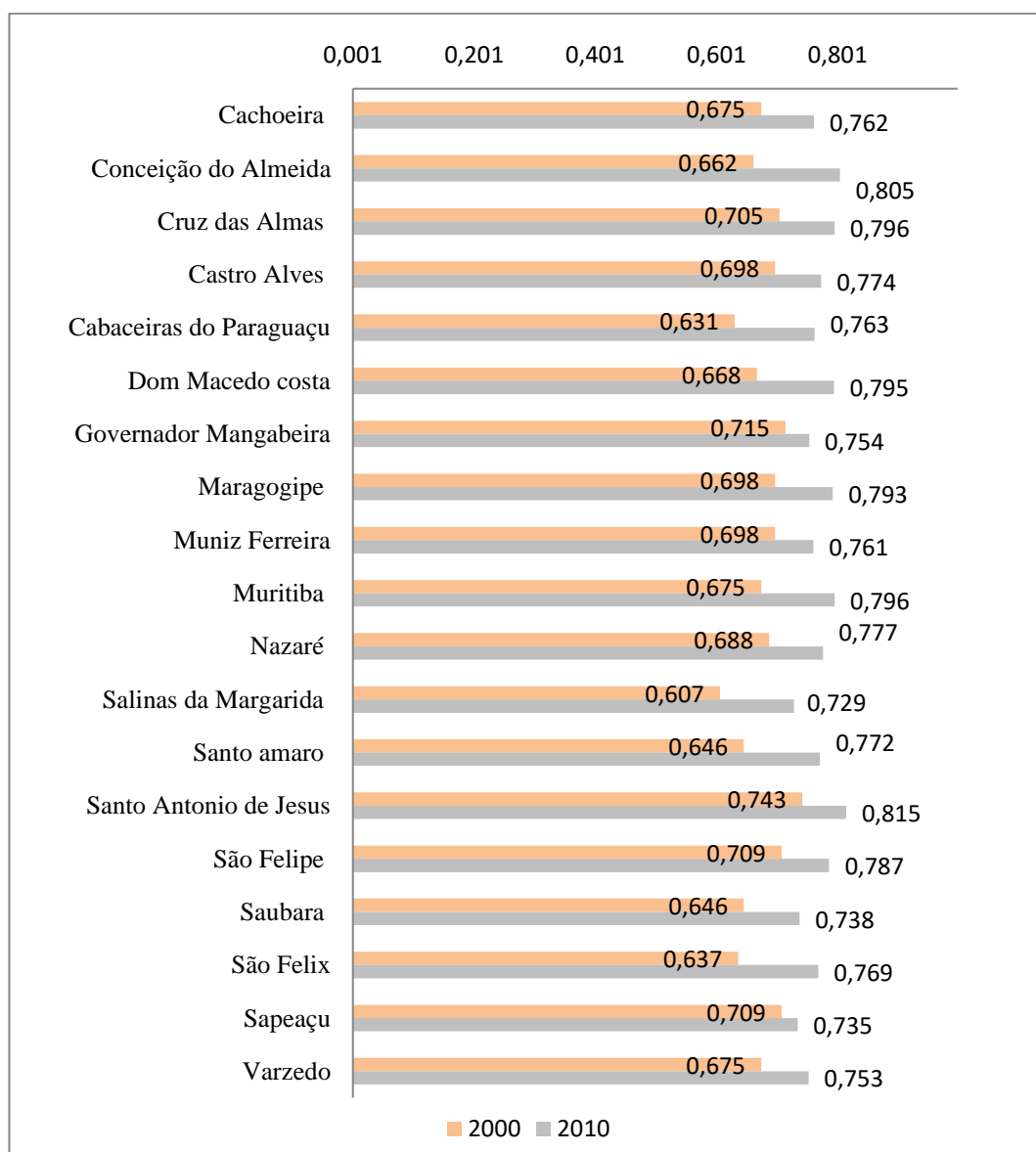
Apesar de indicar qual é a possibilidade média de cada habitante de determinado município adquirir bens e serviços, esse indicador não leva em consideração a desigualdade de renda entre eles. Ou seja, um município qualquer pode apresentar grande elevação na sua renda *per capita* e ter ao mesmo tempo elevado número de habitantes vivendo em situação de pobreza. De acordo com o PNUD (2013), isso ocorre devido ao método de cálculo do IDHM renda que aplica uma fórmula logarítmica, que aproxima os maiores valores de renda *per capita* dos menores. (PNUD, 2013, p. 77).

Essa é a grande limitação desse indicador, pois, não se pode avaliar o desenvolvimento em determinado município considerando apenas o aumento da renda, sem levar em conta se esse aumento de renda tem contribuído ou não para a diminuição das desigualdades entre as pessoas. De acordo com Amartia Sen (2000) o verdadeiro desenvolvimento só acontece quando há um estímulo ao desenvolvimento de capacidade e conseqüentemente à liberdade.

[...] o desenvolvimento de capacidades que garante a liberdade e o conjunto orçamentário representa apenas a extensão da liberdade da pessoa neste espaço, quer dizer, a liberdade de lograr o consumo de vários pacotes alternativos de mercadorias. (SEN, 2012, p. 74).

Partindo desse pressuposto é possível afirmar que a renda seria apenas um dos fatores que possibilitaria o acesso a serviços que poderão promover a diminuição da desigualdade e conseqüentemente o desenvolvimento, como por exemplo, o investimento em educação. Quando comparamos os valores do IDHM Renda dos anos de 2000 e 2010 dos municípios do território de identidade do recôncavo da Bahia, observamos um aumento considerável, nesse subíndice, em todos os municípios, conforme expresso no gráfico abaixo:

GRÁFICO 2: IDHM de renda (2000 e 2010)



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano, Pnud Brasil, IPEA e Fip, 2013.

A análise do gráfico nos permite constatar que todos os municípios estão no rol dos municípios com desenvolvimento econômico médio. Os subíndices variam ente 0,6 a 0,7, dando realce ao município de Conceição do Almeida que evoluiu de um subíndice de 0,662 no ano de 2000 para 0,805 em 2010. Entretanto, isso não quer dizer que o desenvolvimento humano tenha alcançado a todos os habitantes desses municípios, pois, essa tipologia de desenvolvimento tem que ser analisado por diversas faces, incluindo a área social, econômica, cultural e ambiental, onde a equidade na distribuição de renda deve promover o acesso a iguais oportunidades para todas as pessoas.

Tomando como parâmetro de análise o IDHM, é possível perceber que entre os municípios que vem melhorando seu processo de desenvolvimento nos últimos anos está a cidade de Santo Antônio de Jesus. No ano base de 2000, o subíndice que apresentou melhor desempenho, no município, foi o subíndice renda com 0,743, seguido do subíndice longevidade (0,591) e do subíndice educação (0,401). Em 2010, o município manteve esse perfil de desenvolvimento, tendo mais uma vez melhor desempenho no subíndice renda (0,815) seguidos do subíndice longevidade (0,677) e do subíndice educação (0,662).

Esse destaque no desenvolvimento do município de Santo Antônio de Jesus, no que tange ao subíndice renda se dá devido ao fato de ser o município que vem criando grandes oportunidades que impactam diretamente nesse subíndice. A cidade foi apontada pelo índice FIRJAN (2015) como o quarto município mais desenvolvido do Estado da Bahia, devido as suas potencialidades na criação de empregos, na melhora da qualidade de vida dos munícipes e nas possíveis inserções empreendedoras para a cidade e região. (RIBEIRO & ALFAYA, 2016, p. 54).

A grande demanda e oferta de serviços e bens públicos tornou Santo Antônio de Jesus conhecida como a “capital do Recôncavo.” A cidade se destaca no setor industrial com várias indústrias de distintos seguimentos instalados em seu território, e seu distrito industrial que “hoje abarca 15 indústrias está sendo ampliado e deverá abrigar 40 novas empresas, dinamizando ainda mais o crescimento da região”. (TRIBUNA DA BAHIA *apud* RIBEIRO & ALFAYA, 2016, p. 59).

Uma outra cidade do território de identidade do Recôncavo da Bahia que recebe destaque no tocante aos impactos na elevação do subíndice renda é a cidade de Maragogipe, que no ano de 2000 possuía subíndice renda de 0,698, saltando para 0,793 em 2010. Com a instalação em seu território do estaleiro da Indústria Naval São Roque do Paraguaçu, em 2010, a cidade ganhou êxito no quesito criação de empregos, uma vez que foram criados mais de 7.462 empregos diretos na época, sendo que 87% da mão de obra eram moradores da região, “só no distrito de São Roque eram mais de mil empregos numa população total de 6 mil pessoas”. (A Tarde, 2015). A inserção desse contingente populacional no mercado de trabalho aumenta o poder aquisitivo desses trabalhadores, impactando nas receitas desses municípios e refletindo direta e positivamente nos subíndices do IDHM dessas cidades.

É importante destacar que o início das obras do estaleiro gerou reflexos positivos em outras áreas importantes no município como no âmbito da educação, (pois em um curto espaço de tempo houve uma corrida populacional por cursos na área de especialização naval). No âmbito da saúde, pois novos investimentos tiveram que ser feitos para atender ao grande contingente populacional que o município passou a abarcar. Como aponta Pereira (2014), que a presença do estaleiro trouxe melhorias à comunidade como a implementação do posto de saúde, do posto policial e reforma da praça e da igreja sem levar em conta os postos de trabalho, que de acordo com o autor 80% dos entrevistados em Enseada possuem emprego e grande parcela desses trabalham no estaleiro. (PEREIRA, 2014, p. 55).

Entretanto, é questionável se esse desenvolvimento que as cidades vêm alcançando pautado na injeção de capital por meio de instalações de indústrias no seu território esteja sendo o único coadjuvante do desenvolvimento. Se questionarmos se as indústrias são capazes de absorver toda a mão de obra livre da cidade e assim impactar diretamente na condição financeira desses sujeitos, concluiremos que não. O desenvolvimento para ser considerado como tal deve alcançar toda parcela da população (ou ao menos a maior parte dela) e nesse sentido o Programa Bolsa Família despontava como grande protagonismo, pois era o programa social que geralmente conseguia alcançar a maior parte da população pobre e periférica que estavam à margem do processo de crescimento econômico desses municípios.

Sen (2002), aponta que o desenvolvimento não pode ser mensurado apenas pelo aumento na renda dos indivíduos, mas também pela expansão das liberdades substantivas⁴⁴, entretanto, concorda que não se pode desconsiderar que “o crescimento[...] das rendas individuais também é muito importante como meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade”. No âmbito ligado a expansão das rendas individuais, é possível inferir que o Programa Bolsa Família exerceu grande influência nesse quesito tanto de forma direta, por meio da transferência de renda, quanto de forma indireta por meio do incentivo ao acesso aos serviços de saúde e educação.

Para alcançar as metas do programa o governo definiu como diretrizes fundamentais a articulação de três dimensões essenciais à superação da pobreza: a) a promoção do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda às famílias; b) o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação, por meio dos cumprimentos das condicionalidades; e c) a coordenação de programas complementares oferecidos pelos municípios tais como: programas de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos e jovens, incentivo ao microcrédito produtivo, fornecimento de registros civis e demais documentos. (MONTEIRO, SILVA E RIBEIRO, 2014, p. 260).

O que aponta que o intuito do programa perpassava a questão financeira e criava meios para que o beneficiário evoluísse também em outros âmbitos da sua vida, o que acabava gerando impactos positivos na sociedade em que estava inserido. Como afirma Sen (2002) quanto maior e mais inclusivo for o alcance dos serviços de educação e saúde, maiores serão os potenciais dessas pessoas alcançadas em obter renda, de se livrar da pobreza mensurada pela renda e de ter melhores qualidades de vida. Fatores que influenciam diretamente na expectativa de vida de cada habitante dos municípios e conseqüentemente nos subíndices renda, educação e longevidade.

5.5 Ampliação da perspectiva de vida

O IDHM longevidade “considera a esperança ao nascer”. Ou seja, leva em conta qual a expectativa de vida das pessoas do município a partir da data do seu nascimento, asseverando os mesmos padrões de mortalidade que se observa em cada período. O

⁴⁴ As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (SEN, 2002, p. 19).

PNUD, (2013), traz que a esperança de vida de cada indivíduo ao nascer reflete diretamente as condições sociais, de saúde e de salubridade do município ao considerar as taxas de mortalidade das diferentes faixas etárias daquela localidade. A expectativa de vida depende muito de quais são as condições socioeconômicas da população, pois, para se ter uma vida longa é necessário ter maiores acesso aos serviços de saúde e saneamento, quanto maior for o nível econômico de cada cidadão maior também serão as chances de acesso a esses serviços. Como bem afirma Carvalho (2013), “as condições econômicas e sociais influenciam decisivamente as condições de saúde de pessoas e populações”. (CARVALHO, 2013, *apud* PAIS E SILVA, 2019, p. 623).

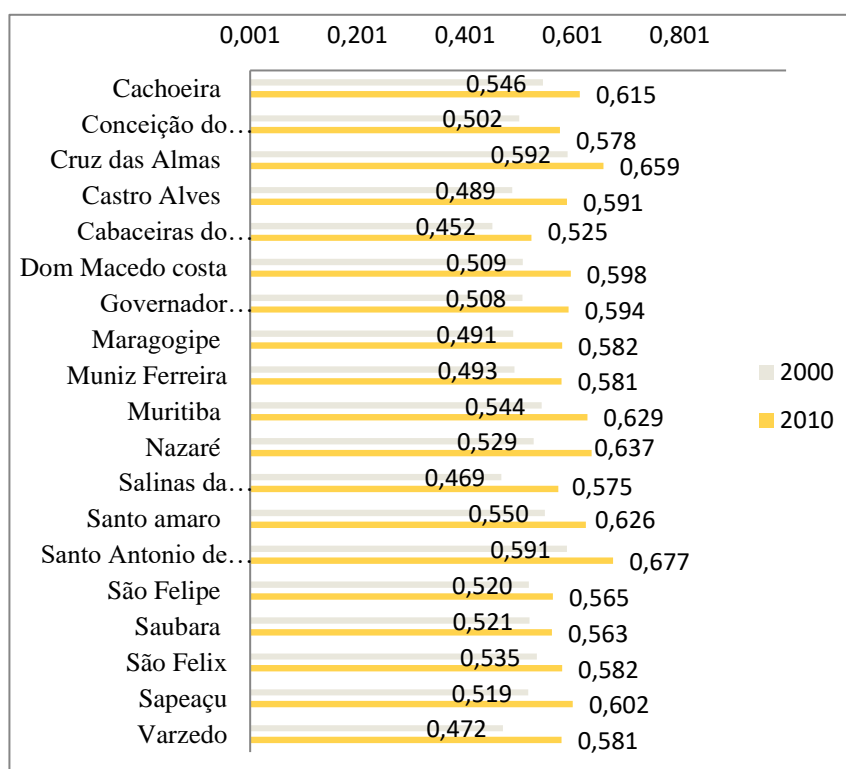
O Programa Bolsa Família exerceu influência considerável no aumento do índice da longevidade, uma vez que além de possibilitar o aumento da renda, ainda que fosse um pequeno aumento, incentivava o acesso dos cidadãos aos serviços de saúde, contribuindo dessa maneira para o aumento da expectativa de vida desses cidadãos e para queda da mortalidade infantil⁴⁵. Paes e Silva (2019), trazem que programas de transferência de renda como o PBF, “favorecem o aumento do uso de serviços preventivos de saúde, e conseqüentemente, diminuem os níveis de doenças e mortes das crianças. Assim contribuem para reduzir as desigualdades sociais e regionais e levam a uma convergência desses níveis nas regiões”. (PAES E SILVA, 2019, p. 624).

O PBF impactava diretamente no quesito saúde principalmente das crianças e gestantes que eram os principais públicos-alvo do acompanhamento da condicionalidade saúde do programa. “As condicionalidades do PBF incentivavam as famílias a procurar cuidados de saúde preventiva para os grupos mais vulneráveis, com efeitos importantes sobre a saúde das mulheres grávidas e crianças”. (PAES & SILVA, 2019, p. 626). As gestantes deveriam realizar no mínimo sete consultas de pré-natal ao longo da gestação, com início preferencial no primeiro trimestre da gestação. As crianças, de até 7 anos de idade, deveriam ter acompanhamento semestral de consultas médicas afim de prevenir ou detectar doenças precoces que são mais comuns na primeira infância como a desnutrição, peso incompatível com a altura, diarreia e anemia.

⁴⁵ Uma das exigências do programa é a frequência das gestantes as consultas de pré-natal, o que contribui sobremaneira para a redução dos índices de mortalidade infantil.

Sendo assim é possível afirmar que o PBF exerceu importante contribuição para o aumento do índice de longevidade do IDHM municipal, o que pode ser constatado através da análise do gráfico abaixo, que traz a evolução do IDHM Longevidade antes e depois da implementação do Programa Bolsa família no território de identidade do recôncavo.

GRÁFICO 3: IDHM de longevidade (2000 e 2010)



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do Atlas do Desenvolvimento Humano, Pnud Brasil, IPEA e Fip, 2013.

O gráfico indica que o índice de longevidade da grande maioria dos municípios do território de identidade do recôncavo da Bahia é um índice baixo, pois, ele oscila ente 0,5 e 0,6, porém, percebemos crescimento em todos os municípios. O município de Varzedo que teve maior crescimento no intervalo de tempo entre 2000 e 2010, saindo de um subíndice de 0,472 no ano de 2000 para 581 em 2010, porém, mesmo com esse destaque em termo de avanço, ele não está entre os municípios que se sobressai em relação a esse subíndice, pois cruz das Almas e Santo Antônio de Jesus são os protagonistas.

Quando analisamos os três gráficos (educação, renda, longevidade) é possível inferir que em termos quantitativos o índice longevidade é o que teve um aumento mais tímido crescendo cerca de 1 ponto percentual de 2000 a 2010, mas que ainda assim não deixou de evoluir nesse intervalo de tempo. Dos três subíndices, do IDHM, supracitados é perceptível que o primeiro subíndice que sofreu impacto do Programa Bolsa Família é o subíndice Renda, pois, essa era a contribuição imediata do programa em todos os municípios, uma vez que se trata de um programa de transferência de renda. Ao longo do tempo, as demais variáveis (educação e Longevidade) também eram impactadas, pois, a partir do momento que a renda do cidadão melhora, cria condições para que a educação e a qualidade de vida melhorem. No que tange aos valores dos índices do IDH, eles variam.

De 0 (nenhum desenvolvimento) a 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH até 0,499 tem desenvolvimento humano considerado baixo; os países com desenvolvimento entre 0,500 e 0,799 são considerados de médio desenvolvimento humano; países com IDH maior que 0,800 tem desenvolvimento humano considerado alto. (PNUD, 2013, p. 15).

Essa média de valores também é considerada quando analisamos o IDHM de cada país. Entretanto, o que se infere ao avaliar a tabela de IDHM dos municípios do território do recôncavo da Bahia é que nenhum deles possui um alto desenvolvimento, uma vez que não alcançou o índice 1 de IDHM. De acordo com o PNUD 2013, o território de identidade do Recôncavo, possui índice de Desenvolvimento Humano médio, uma vez que o IDHM dos municípios que o compõe varia entre 0,581 e 0,700. Sendo Cabaceiras do Paraguaçu o município com menor índice e Santo Antônio de Jesus o município com o maior índice de desenvolvimento.

Quando comparamos o IDHM dos municípios dos anos de 2000 e 2010, percebemos uma elevação no índice de todos os municípios do território, conforme expresso no quadro seguinte:

Quadro 2: IDHM dos municípios

CIDADE	IDHM- 2000	IDHM- 2010
Cachoeira	0.516	0,647
Conceição do Almeida	0.482	0.606
Cruz das almas	0.574	0,699
Castro Alves	0.451	0,613
Cabaceiras do Paraguaçu	0.389	0,581
Dom Macedo costa	0.469	0,632

Governador mangabeira	0.514	0,643
Maragogipe	0.456	0,621
Muniz Ferreira	0.483	0,617
Muritiba	0.529	0,660
Nazaré	0.513	0,641
Salinas da margarida	0.466	0,617
Santo amaro	0.516	0,646
Santo Antônio de Jesus	0.560	0,700
São Felipe	0.464	0,616
Saubara	0.502	0,617
São Felix	0.489	0.639
Sapeaçu	0.490	0,614
Varzedo	0.418	0,586

Elaboração própria. Fonte:IPEA / PNUD/ FIP. Atlas do desenvolvimento humano 2013.

Todos os municípios tiveram aumento considerável no índice do IDHM, no intervalo de tempo entre 2000 e 2010, e nenhum deles atingiu um nível de crescimento inferior a 1 ponto percentual. Isto tem reflexo direto do Programa condicionado de renda que inicia sua implementação injetando renda nos municípios e em seguida incentiva os cidadãos a acessar os serviços de saúde e educação, repercutindo diretamente nos subíndices que mensuram a cobertura desses serviços.

No ano de 2010, o Programa Bolsa Família já havia sido implementado nesses municípios o que pode ter reflexos na elevação do IDHM, uma vez que a elevação do IDHM está diretamente ligada à adesão de programas sociais no território supracitado. Nesse âmbito o Programa Bolsa Família exerceu importante contribuição, pois, o aumento dos índices no IDHM segue diretamente ligado a melhorias no quantitativo do acesso à educação e a renda. Nesse sentido, o programa despontou, através das condicionalidades, como grande incentivador ao acesso à educação e em contrapartida promovia aumento na renda dos beneficiários. Esse aumento na renda impactava diretamente o desenvolvimento dos municípios em que esses beneficiários residem, pois, à medida que os sujeitos têm mais acesso a renda, passa a ter maior poder de compra o que promove elevação na arrecadação dos municípios.

Quanto maior era o número de famílias beneficiárias em determinado município, maior era a injeção de capital nesse município por parte do governo federal. O valor da verba destinada aos municípios era diretamente proporcional ao número de famílias beneficiárias no mesmo. Podemos constatar essa afirmação nas tabelas abaixo:

Tabela 1: Número de famílias beneficiárias nos municípios do recôncavo

	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>
Cachoeira	1.409	1.616	2.125	3.614	3.532	4.137	4.316
Castro Alves	1.722	1.852	2.168	2.154	3.732	3.718	3.701
Conceição do Almeida	1.583	1.823	2.255	2.529	2.424	2.223	2.239
Cruz das almas	2.903	4.006	5.300	5.142	4.438	5.344	5.312
Cabaceira do Paraguaçu	1.740	1.938	2.345	2.340	2.216	2.350	2.554
Dom Macedo Costa	420	522	525	518	548	494	515
Governador Mangabeira	1.163	1.622	2.205	2.020	1.913	2.295	2.389
Maragogipe	3.093	3.922	4.678	5.119	5.112	6.445	6.608
Muniz Ferreira	475	553	974	996	1.085	1.096	1.072
Muritiba	2.098	2.534	2.584	2.612	2.634	3.047	3.259
Nazaré	437	580	3.198	3.291	3.567	3.413	3.488
Salinas das Margaridas	212	670	1.062	1.019	1.003	1.609	1.843
Santo Amaro	4.771	6.358	7.358	7.151	6.552	6.264	7.568
Santo Antônio	5.737	7.378	7.629	7.914	8.307	8.953	9.067
São Felipe	2.015	2.263	2.395	2.443	2.307	2.643	2.650
Saubara	888	1.142	1.143	1.227	1.208	1.455	1.561
São Felix	970	1.248	1.398	1.574	1.686	1.891	1.804
Sapeaçu	1.129	1.466	2.197	2.136	2.010	2.133	2.312
Varzedo	1.086	1.301	1.417	1.326	1.266	1.257	1.309

Fonte: IPEA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> .

Quando comparamos os dados da tabela 1 e 2, tomando como exemplo a cidade de Cruz das Almas podemos observar que há um crescimento diretamente proporcional entre o número de famílias beneficiárias e os valores repassados pelo governo federal para o programa bolsa família. Em 2004 o município possuía 2.903 famílias beneficiárias e recebia um repasse de R\$: 197.504,000, no ano de 2010 o município tinha 5.312 famílias beneficiárias e contava com um repasse de R\$: 494.868,000.

Tabela 2: Valores totais transferidos pela União para o PBF

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Cachoeira	106.583	118.887	153.358	294.711	323.632	417.409	431.386
Castro Alves	121.396	127.970	146.537	170.221	329.353	374.322	366.956

Conceição do Almeida	101.983	110.795	133.323	180.485	197.951	206.572	214.612
Cruz das almas	197.504	294.777	304.990	363.418	345.066	460.134	494.868
Cabaceira do Paraguaçu	131.857	143.901	175.901	205.851	215.200	252.007	277.394
Dom Macedo Costa	26.240	31.942	32.168	38.196	46.336	45.864	50.692
Governador Mangabeira	78.453	110.023	151.734	162.799	177.941	244.165	252.703
Maragogipe	221.996	265.159	328.995	435.608	491.860	662.117	685.815
Muniz Ferreira	33.201	36.353	55.718	69.078	88.608	104.808	105.204
Muritiba	137.276	150.261	149.634	180.553	204.751	297.751	329.264
Nazaré	31.360	39.156	212.558	265.546	327.748	346.398	356.647
Salinas das Margaridas	16.954	47.702	73.561	83.498	94.182	167.707	187.616
Santo Amaro	321.820	399.052	444.629	534.675	543.834	598.101	736.754
Santo Antônio	367.029	444.414	453.021	578.932	664.548	818.432	852.994
São Felipe	144.519	153.615	152.795	180.729	187.594	256.636	267.354
Saubara	61.867	71.650	67.664	93.300	103.878	141.860	153.758
São Felix	68.081	81.111	85.256	115.830	144.918	174.329	171.373
Sapeaçu	79.654	96.714	142.168	167.496	177.726	212.196	231.541
Varzedo	72.719	86.460	94.977	105.580	110.874	124.499	129.201

Fonte: IPEA. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

Partindo desse pressuposto, é inegável a importância do Programa Bolsa Família para a amenização, principalmente, dos efeitos da fome, da pobreza e da desigualdade social bem como o impacto que ele causou no desenvolvimento do território que o aderiu e dos cidadãos beneficiários que nesse território habita. Tavares, *et al.*, (2009), aponta que o programa Bolsa Família por meio da sua focalização é muito importante para a melhoria dos indicadores sociais brasileiros nos últimos anos.

Estudos tem mostrado que o Programa Bolsa Família é uma política social de transferência de renda que tem efeito importante na redução da fome, pobreza e desnutrição infantil, reduzindo a desigualdade social, pois através do acesso à renda os beneficiários possuem mais autonomia, poder de compra, melhorando significativamente a sua qualidade de vida. (MAZZIONE & MORAES, 2017, p. 2).

Percebe-se a extrema relevância de um Programa que desde a sua criação foi capaz de alcançar milhares de pessoas que viviam à margem da sociedade sem nenhum tipo de renda para prover seu sustento, impactando diretamente no alívio do sofrimento da fome. Um programa que se tornou uma política pública e que se consolidou por 18 anos sendo

capaz de remediar as mazelas do capitalismo na vida de milhares de beneficiários e que por meio de suas ações intersetoriais foi capaz de trazer melhorias e avanços em âmbitos que influenciam tanto o desenvolvimento pessoal dos beneficiários como local.

Campello (2013) aponta que além de complementar a renda de milhões de brasileiros, o Bolsa Família também faz a economia local girar. “Cada R\$ 1 investido no programa se transforma em R\$ 1,78 no PIB”. (CAMPELLO 2013, *apud* MAZZIONE & MORAES, 2017, p. 5). O que gera reflexos diretos na elevação do subíndice renda do IDHM de cada município. Entretanto, seus reflexos não ficavam limitados apenas ao campo financeiro, o programa também foi capaz de proporcionar avanços nos âmbitos educacional e de qualidade de vida dos beneficiários.

Como bem disserta Campello (2013 *apud* MAZZIONE & MORAES, 2017), em apenas 12 anos o programa contribuiu para que mais de 36 milhões de Brasileiros saíssem da extrema pobreza, além de ser o responsável por manter 97% dos 17 milhões de crianças e adolescentes na escola, e possibilitar o acompanhamento da situação de saúde de mais de 9 milhões de família. Esse e outros aspectos tornaram o Programa Bolsa Família peça fundamental para o desenvolvimento social e econômico dos municípios, impactando positivamente na economia local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar questões relativas aos impactos do Programa Bolsa Família no desenvolvimento dos municípios que compõem o Território de Identidade do Recôncavo da Bahia. Para isso, consideramos a referência de análise o IDHM desses municípios. Através dessa pesquisa foi possível constatar que o Programa Bolsa Família foi o maior programa de transferência de renda do Governo Federal, de caráter focalizado, que contribuiu no combate à pobreza e a desigualdade social. Como efeito, atingiu positivamente grande parte da classe pobre e periférica excluídas da sociedade, causando impactos significativos na vida dos seus beneficiários. O programa foi ainda fundamental para o desenvolvimento social e econômico dos municípios que aderiram a essa política pública, uma vez que, gerou impactos positivos sobre o IDHM do municípios.

O processo de pobreza e de desigualdade social da população brasileira é decorrente de vários fatores, desde a escassez de renda até a falta de acesso a serviços básicos. Partindo desse pressuposto entende-se que o seu enfrentamento não está atrelado apenas à redistribuição monetária, mas, as políticas que possibilitem o aumento da renda do indivíduo e, ao mesmo tempo a sua emancipação social.

No Brasil existem políticas de proteção social que seguem esse perfil, em que por meio da intersetorialidade articulam o acesso à renda e aos serviços sociais básicos, a saber, os programas de transferência de renda condicionados. Nesse âmbito o Programa Bolsa Família recebeu destaque por ser considerado o maior programa condicionado de renda, no combate da pobreza e da extrema pobreza no país.

O programa foi capaz de gerar efeitos a curto e longo prazo na vida das famílias beneficiárias. O efeito imediato que se percebeu na vida do cidadão foi na condição financeira, pois, no primeiro momento havia repasses de verbas do governo federal para esses cidadãos. Através do acesso à renda (ainda que sejam pequenos valores) as famílias passavam a ter maior poder de compra e de consumo (ainda que seja de alimentos) possibilitando assim melhorias na qualidade de vida. Os efeitos em longo prazo eram reflexos do cumprimento das condicionalidades, que o programa exigia que fosse executado pelos beneficiários nos âmbitos, educacional, social e da saúde.

No âmbito educacional os cumprimentos das condicionalidades resultavam em maior acesso dos beneficiários aos serviços de educação. Dados evidenciam que houve um aumento significativo da matrícula e da frequência escolar dos beneficiários, aliado a queda da evasão escolar dos mesmos. No campo da saúde esse cumprimento repercutiu na elevação do acesso aos serviços de saúde, pois, foi bastante perceptível uma maior frequência dos beneficiários nas unidades de saúde (para acompanhamento nutricional, atualização de cartão de vacina) e das gestantes que passaram a ter mais assiduidade nas consultas de pré-natal, o que reflete positivamente na qualidade de vida dessas famílias e contribuía para a diminuição da mortalidade infantil.

Os impactos na vida dos beneficiários acabavam por refletir positivamente também no território em que esses cidadãos residiam, mas especificamente nos municípios em que vivem. Pois as realizações das condicionalidades por parte das famílias causavam efeitos diretos no desenvolvimento desses municípios, pois interferiam decisivamente na elevação dos subíndices que compõem seu IDHM, possibilitando assim, maior desenvolvimento social e econômico dessas cidades.

Como dito anteriormente o Programa Bolsa família gerou efeitos positivos no IDHM dos municípios. Após analisar o IDHM dos municípios que compõem o território de identidade do recôncavo da Bahia foi possível perceber que o programa contribuiu sobremaneira para o melhoramento dos subíndices renda, educação e longevidade. Quando se analisa o IDHM desses municípios antes e depois da adesão ao programa comparando os períodos de 2000 a 2010, constata-se que o IDHM 2010 alavancou em relação ao IDHM 2000. Tal resultado é reflexo direto do cumprimento das obrigações exigidas pelo Programa que levou e manteve mais alunos, principalmente nas séries iniciais, nas escolas, possibilitou o aumento da renda dos beneficiários, e contribuiu para que mais pessoas passassem a acessar os serviços de saúde, dando assim uma guinada nos subíndices que compõem o IDHM municipal das cidades do Território de Identidade do Recôncavo da Bahia.

Ou seja, o Programa Bolsa Família foi um programa de grandeza nacional, e de referência mundial, que se consolidou durante 18 anos. Se tornou uma política pública permanente que englobava distintas políticas, como segurança alimentar, de restaurantes populares, de bancos de alimentos e de apoio à agricultura familiar com objetivo bem definido: amenizar os efeitos da pobreza e da desigualdade social. Entretanto, no ano de

2022 o programa passa por uma desconfiguração, se não extinção, no que toca ao nome e valores dispensados aos beneficiários.

O Programa Bolsa Família passou a se chamar “Auxílio Brasil” e junto com o nome perdeu também seu caráter de política pública, focalizado, dirigido por normas jurídicas e suprapartidário. Ganha nesse primeiro momento um caráter unicamente eleitoral, que não se sabe quais as normas e objetivos, ou se será um Programa contínuo, ou apenas “cabo eleitoral” das próximas eleições, assim como foi à criação do décimo terceiro do Bolsa Família pelo mesmo presidente em 2020.

Assim, o Auxílio Brasil ainda continua com algumas características de acesso do programa anterior, a saber, a família para ter acesso deve está escrita no CadÚnico, ter renda *per capita* familiar de até R\$89,00 ou em famílias que tenham crianças, gestantes, adolescente (de 0 a 21 anos) ou nutrizes ter renda de até R\$ 179,00. A promessa inicial do Governo Federal é ampliar o número de beneficiários dos atuais 14.7 milhões para aproximadamente 17 milhões, acabando assim com a fila de espera do CadÚnico.

Atualmente, o Auxílio Brasil é um programa de transferência de renda em que os beneficiários passam a receber um teto de R\$ 400 reais mensais até o final do ano de 2022, a fim de recuperar a situação econômica das famílias mais pobres. Entretanto, o que não se sabe é se esse será um valor permanente, ou se nos anos vindouros não sofrerá redução dos valores ou até mesmo sua extinção. Esse aumento transitório no valor do benefício com elevação e posteriormente redução, poderá abrir brechas para novas reduções futuras por parte do governo nos valores do benefício podendo levar a valores inferiores aos praticados anteriormente à adesão ao Auxílio Brasil.

Muito pouco ainda se sabe sobre esse novo programa, mas uma coisa é certa se o objetivo fosse tão somente ampliar o número de beneficiários e reajustar os valores repassados, o mais sensato seria fazer uma reformulação no Programa Bolsa Família, mantendo seu nome anterior, que já estava consolidado. Entretanto, o atual Governo optou pela extinção do antigo Programa. Em meios a tantas dúvidas, a única certeza que temos é que a extinção do Programa Bolsa Família será uma grande perda para a sociedade brasileira, principalmente para a classe mais atingida pelas mazelas do capitalismo, que é a classe pobre do nosso país.

O que se alvitra com esse trabalho é deixar portas abertas para novas pesquisas. Que sirva de aporte para que outros pesquisadores possam despertar o interesse em analisar o antigo Programa Bolsa Família e o novo Auxílio Brasil, contribuindo assim para o entendimento entre as semelhanças e as distinções entre os Programas supracitados.

REFERÊNCIAS

ANNENBERG F.X. **Direito e Políticas públicas: uma análise crítica de abordagens tradicionais do direito administrativo a partir de um estudo do Programa Bolsa Família.** Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

À TARDE. **Paralisação de estaleiro provoca demissões na Bahia. 2015.** Disponível em: <http://www.observabaia.ufba.br/portfolio/paralisacao-de-estaleiro-provoca-demissoes-na-bahia-a-tarde-07062015/>. Acesso em: 08 de jan. de 2022.

BAHIA. Lei nº 13.214 de 2014. **Modifica a estrutura organizacional da administração pública do poder executivo estadual e dá outras providências.** Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ba/lei-ordinaria-n-13204-2014-bahia-modifica-a-estrutura-organizacional-da-administracao-publica-do-poder-executivo-estadual-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 31 de jan. 2022.

_____. **CADERNO TERRITORIAL: Recôncavo da Bahia.** 2015. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_187_Rec%C3%83%C2%B4ncavo%20-%20BA.pdf. Acesso em: 22 de nov. 2021.

_____. **Perfil dos Territórios de Identidade.** Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. -- Salvador: SEI, 2016. 3 v. p. (Série territórios de identidade da Bahia, v. 2). ISBN 978-85-8121-017-9.

BOAVENTURA, Edivaldo M. **Castro Alves: um parque para o poeta.** Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, EGBA, 2006.

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo.** Brasília: GESST/ UnB, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **A Reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2009 b.

BRASIL. **Constituição República Federativa do Brasil de 1988.**

_____. Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.** (2004). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em 12 mai. 2021

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, nº8742 de 1992.**

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Financiamento da Assistência Social no Brasil. In: **Caderno SUAS**, ano4, n°4. Brasília, DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social/ NOB/SUAS**, 2005 e 2011.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. 2004.

_____. **Novo Bolsa Família: Auxílio Brasil**. Disponível em: <https://www.assistenciasocial.org/novo-bolsa-familia-auxilio-brasil/>. Acesso em: 30 de jan. 2022.

BRASIL, Ministério da Saúde. **O que é a Covid -19**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em: 31 de jan. 2022.

_____. **Relatório de Informações Sociais**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>. Acesso em: 01 de fev. 2022.

_____. **Ministério da Cidadania: Guia para acompanhamento das condicionalidades do programa Bolsa Família**. 1 edição. Janeiro 2020.

_____. **Caderno de Desenvolvimento Territorial**. Disponível em: http://sit.mda.gov.br/download/caderno/caderno_territorial_187_Rec%C3%83%C2%B4ncavo%20-%20BA.pdf . Acesso em: 02 de abr. 2021.

_____. **Caderno do IGD-M**. disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Guias_Manuais/Manual_IGD.pdf. Acesso em 21 de set. 2021.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Resultados 3 anos – Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil sem Miséria no seu Município**. Edição revisada. Brasília, 2013.

_____. **Guia de Turismo Brasil**. Disponível em: <https://www.guiadoturismobrasil.com/cidade/BA/281/maragogipe>. Acesso em: 03 de mar. 2021.

BULGACOV, Sergio. Estudos comparativo e de caso de organizações de estratégias. **Organizações & Sociedade** [online]. 1998, v. 5, n. 11, pp. 53-76. DOI: 10.1590/S1984-92301998000100001

CADERNO IGDM. **Manual do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único**. Brasília, junho de 2016. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/caderno_igdm_2016.pdf> . Acesso em: 23 de nov. 2021

CAMARGO, José Marcio. **Pobreza e Garantia de Renda Mínima**. Folha de São Paulo, 12 de agosto de 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/8/12/opiniaio/11.html>. Acesso em: 22 de nov. 2021.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago. O Fim da miséria é só o começo. In: **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

CASTEL, Robert. **A Insegurança Social: O que é ser protegido?** Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma crônica do Salário**. In-- - Traduções de Iraci D. Peleti. Petrópolis, Rj: Vozes, 1998.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de; WALTER, Maria Ines Machado Telles; SANTANA, Cora Maria Bender de; STEPHANOU, Michelle Conceição. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na Sociedade Brasileira. **Opinião Pública, Campinas**, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/ZsSgBnxGs9jJNWnBYz8Tz4Q/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 de out. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lucia. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010.

CHAGAS, Ana Claudia Lopes; SANTOS, Denison Martins dos. **Crise do Capital e Desigualdade: ponderações sobre a realidade Brasileira**. VII Jornada Internacional Políticas Públicas. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo1/crise-do-capital-e-desigualdade-ponderacoes-sobre-a-realidade-brasileira.pdf>. Acesso em: 05 de nov. 2021.

COADY, D. P.; GROSH, M. HODDINOTT, J. **Targeting Outcomes Redux**. World Bank Research Observer, v. 19, n. 1, p. 61-85, spring, 2004.

COSTA, Patrícia Vieira; FALCÃO, Tiago. O Eixo de Garantia de Renda do Plano Brasil sem Miséria. In: **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

COSTA, Sueli Gomes. **Signos em transformação: a dialética de uma cultura profissional**. São Paulo, Cortez 1995.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a Corrente. Ensaio sobre democracia e socialismo.** São Paulo, Cortez, 2ª Ed. 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A Pobreza como um Fenômeno Multidimensional. In: **RAE- Eletrônica**, nº1, volume 1, São Paulo: Fundação Getúlio-Escola de Administração de Empresa de São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>>. Acesso em: 13 de jun. 2021.

CURRALELO, Cláudia Baddini (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: IPEA, 2010. pp. 151- 178

DELGADO, M. G., & PORTO, I. V. **O Estado de bem-estar social no século XXI.** São Paulo : LTr, 2ª ed., 2018.

DESLAURIERS, Jean- Pierre; KÉRISIT, Michéle. O delineamento da pesquisa qualitativa. IN: **A pesquisa Qualitativa: Enfoques Epistemológicos e Metodológicos.** (p.127 a 150). Petrópolis, Rj: Vozes, 2008.

DIAS, Adriane Tomazelli. **A “Nova” Questão Social e os Programas de Transferência de Renda no Brasil.** Brasília, DF. 2006. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6678/1/2006_Adriane%20Tomazelli%20Dias.pdf>. Acesso em: 13 de mai. 2021.

DIAS, Wilson José Vasconcelos. **Território de Identidade e Política Pública na Bahia: Gênese, resultados, reflexões e desafios.** BAHIA, 2017.

DRAIBE, S.M. & AURELIANO, L. A especificidade do Welfare State Brasileiro. In: **A Política Social em Tempo de Crise, Economia e Desenvolvimento.** Brasília, DF: MPAS/CEPAL, 1998.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos da metodologia.** Saraiva, 2001, 3ª ed.

FERREIRA, Maria Inês Caetano. Programa Bolsa Família e o Sistema de Proteção Social no Brasil. In: **Bahia Análises e Dados.** Nº1. Vol.17. Salvador, BA: SEI, 2009.

FHAEL, Murilo Cassio Xavier; MORAES, Thais; FRANÇA, Bruno Cabral. O Impacto do Bolsa Família na Inclusão Educacional: Análise de matrícula escolar em Minas Gerais. **SER social**, Brasília, v. 14, n. 30, 2011.

FONSECA, Angelita Gesteira. **Primórdios e Progressos da Cidade de Governador Mangabeira.** Gov. Mangabeira, S/E, 2000.

FONSECA, Marcelo. “Pai do Bolsa Família” avalia que Auxílio Brasil é um retrocesso. In: **O Tempo.** Disponível em: <https://www.otempo.com.br/politica/aparte/pai-do-bolsa->

familia-avalia-que-auxilio-brasil-e-um-retrocesso-1.2579216. Acesso em: 30 de jan. 2022.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Paz e Terra. 10ed. 2003. IPEA. Anais de Primeiro Ciclo de Debates Acadêmicos. CODE 2011.

GENNARI, Adilson Marques. Brasil: Crise estrutural, pandemias, políticas sociais e a dura realidade conjuntural. **Revista fim do mundo**, N3, set/dez 2020.

GOIS, Juliana Carla da Silva. **A Gênese da Pauperização da Classe Trabalhadora na Sociedade Capitalista**. Trabalho apresentado no Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social. 2015. Disponível em: https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/04/Eixo_1_250_3.pdf . Acesso em: 10 de jun. 2020.

GOLDINHO, Isabel Cavalcante. **Pobreza e Desigualdade Social no Brasil: Um desafio para as Políticas Sociais**. 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo31.pdf>.>Último acesso em: 13 jun. 2021.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 217.

GUIMARÃES, Vinicius Oliveira Seabra. Construção Histórico – social da pobreza: desnaturalização da percepção das desigualdades sociais. **Revista Científica**, N1, vol. 3, 2016.

IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos desempregados no Brasil 2000**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad): Síntese de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em 10 de out. 2021.

_____. **Segurança alimentar**. Rio de Janeiro, 2012, ISBN 978-85-240-4337-6. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91984.pdf>. Acesso em 02 de ago. 2021.

IVO, Anete Brito Leal. **Viver Por um Fio: Pobreza e Política Social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

JACCOUD, Luciana. **Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social**. IPEA, textos para discussão, nº1372, 2009.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e Gestão da proteção social não contributiva no Brasil**.---Brasília: Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

JUNIOR, Erval de Souza Vieira, SILVA, Carla Isabel de Oliveira Marinho e, MEDEIROS, Mara Rosange Acosta de. **Questão Social: Uma contribuição teórica e conceitual**. ENPESS, 2018.

JUNIOR, Plínio de Arruda Sampaio. Desenvolvimentismo e Neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Rev. Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, nº112, pp. 672-688, out./dez. 2012. disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf> . Acesso em: 28 de fev. 2021.

LICIO, E. C. **Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)** (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília - Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social - Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2012.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, pp. 458-470, 2011.

MADUREIRA, Eduardo Miguel Prata. Desenvolvimento Regional: principais teorias. **Revista Thêma at scientia**. Vol.5, nº2, 2015.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Tradução Reginaldo Sant'Anna. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989. Livro 1, v. 1 e 2.

_____. **O Capital: crítica da economia política**. Livro 3. São Paulo: Abril cultural, 1985.

_____. **O capital: crítica da economia política**. livro 1: o processo de produção do capital; São Paulo: Boitempo, 2012.

MATTOSO, Kátia M. de Queirós. **Bahia, século XIX – uma província no Império**. RJ: Nova Fronteira, 1992.

MAURIEL, Ana Paula Ornelas. **Capitalismo, Políticas Sociais e Combate à Pobreza**. Ijuí: Unijuí, 2010.

MAZZIONE, Sady; MORAES, Luciane Teresinha de. **A Importância do Programa Bolsa Família no Desenvolvimento Social e Econômico do Município de Quilombo – SC**. 2017. Disponível em: <http://www.uniedu.sed.sc.gov.br/wp->

content/uploads/2017/09/Luciane-Teresinha-de-Moraes-Artigo.pdf. Acessado em: 25/11/2021. Acesso em: 28 de fev. 2021.

MEDEIROS, Marcelo.; BRITTO, Tatiana. e SOARES, Fabio. "Transferência de renda no Brasil". **Novos Estudos**, São Paulo, nº 9, 2007.

MEIRELLES, Giselle Ávila Leal. Pauperização Relativa, Desigualdade Social e a “A Questão Social” contemporânea. **Temporalis, Brasília**, nº 29, 2015.

MÉSZÁROS, István. **Para Além do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; SILVA, Ambrosina de Abreu Pereira; RIBEIRO, Elisabeth Matos. Avaliação da Gestão do Programa Bolsa Família na Bahia. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**. Set/dez, 2014.

MORAIS, Lorena. **Saubara: Encanto da Baía de todos os Santos**. Reverso Online, 2010. Disponível em: <https://www3.ufrb.edu.br/reverso/saubara-encantos-da-baia-de-todos-os-santos/#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20teve%20sua%20constitui%C3%A7%C3%A3o,os%20protegessem%20em%20alto%20mar>. Acesso em: 22 de mar. 2021.

MOURA, Paulo Gabriel Martin de. Bolsa Família : projeto social ou marketing político. Rev. **Katál. Florianópolis** v. 10 n. 1 pp. 115-122 jan./jun. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/8NT7bFPptLwtrtMMtcSrDZs/?lang=pt&format=pdf>

NETTO, José Paulo. Desigualdade, Pobreza e Serviço Social. **Revista em Pauta**, nº 19, 2007. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/viewFile/190/213>>. Acesso em: 13 jun. 2021.

OLIVEIRA, A. M. H. C. de.; et al. **Primeiros Resultados da Análise da Linha de Base da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família**. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social./ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e gestão da Informação - Brasília, DF: MDS; SAGI. (Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados; v.2), 2007.

PAES, Neir Antunes & SILVA, Everlane Suane de Araújo da. Programa Bolsa Família e a redução da mortalidade infantil nos municípios do semiárido brasileiro. **Rev. Temas Livres**, Ciênc. Saúde colet., 24 (2) . fev. 2019. disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/7DQsCT6mv7rrFhySLCd3cgt/?lang=pt>. Acesso em: 11 de jan. 2022.

PAIVA, Luis Henrique, SOUZA, Pedro H.G Ferreira de, BARTHOLO, Leticia e SOARES, Sergei. Evitando a pandemia da pobreza: possibilidades para o Programa Bolsa

Família e para o Cadastro Único em resposta à COVID-19. **Rev. Adm. pública** vol.54. N4 Rio de Janeiro. Jul./ago., 2020.

PAIVA, Luís Henrique; BARTHOLO, Leticia; MOSTAFA, Joana; AGATTE, Juliana Picoli; CORRÊA, Celso Lourenço Moreira; EMURA, Walter Shigueru. O Programa Bolsa Família e a Luta para Superação da Extrema Pobreza. In: **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

PEREIRA, Fransielson dos Santos. **As transformações socioespaciais na área de influência direta decorrentes das intervenções do Estaleiro Enseada do Paraguaçu no Distrito de São Roque do Paraguaçu em Maragogipe – Ba**. Salvador, 2014.

PEREIRA, Potyara A.P. **Política Social: Tema e Questões**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PINTO, A. C.; MENEZES, M. 2008. **Efeito-preguiça do Bolsa preocupa**. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastrros/noticias/2008/3/29/noticia.420668>> Acesso em: 14 de mai. 2021.

PIRES, André. Afinal, para que Servem as Condicionalidades em Educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: Avaliação Políticas Públicas**. Vol. 21, nº80, p. 513-532, Rio de Janeiro, 2013.

PNUD. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. Brasileiro. – Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. 96 p. – (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013). Incl. bibl. ISBN: 978-85-7811-171-7.

POCHMAM, M.; Campos, A.; BARBOSA, A.; AMORIM, R.; SILVA, R. (org). Os Ricos no Brasil. **Atlas da Exclusão Social**. Volume 3. São Paulo, SP: Cortez, 2004.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva [online]**. 2004, v. 18, n. 2, pp. 3-16. DOI: 10.1590/S0102-88392004000200002>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO ALMEIDA. Disponível em: <http://conceicaodoalmeida.ba.io.org.br/historia#:~:text=Sua%20superf%C3%ADcie%20%C3%A9%20de%20262,e%2091%20na%20BR%2D324>. Acesso em: 11 de mar. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE DOM MACEDO COSTA. Disponível em: <https://www.dommacedocosta.ba.gov.br/site/dadosmunicipais#:~:text=esta%20mesma%20via-,Hist%C3%B3ria,S%C3%A3o%20Felipe%2C%20criada%20em%201718>. Acesso em: 11 de mar. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR MANGABEIRA. Disponível em: <https://governadormangabeira.ba.gov.br/>. Acesso em: 11 de mar. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MURITIBA. Disponível em: <https://www.muritiba.ba.gov.br/historia>. Acesso em: 11 de mar. 2021.

REFERENCIAL CURRICULAR DE CASTRO ALVES, 2020. disponível em: https://castroalves.ba.gov.br/wpcontent/uploads/2020/11/RCCACOMPLETO_2020.pdf
Acessado em: 10 de mar. 2021.

REGO, W. L.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2013.

RIBEIRO, Monica Matos; ALFAYA, Taiz. Desenvolvimento em Santo Antônio de Jesus (BA): Um olhar pelas lentes da crítica ao localismo e da Administração política. **Ver. Bras. Adm. Pol.**, 10(1):53-72, 2016.

RISÉRIO, Antônio. **Uma história da cidade da Bahia**. 2 ed. R J: Versal, 2004.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A Construção do Sistema de Proteção Social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social**. 2009. Disponível em: <<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>>. Acesso em: 18 de mai. 2021.

ROCHA, Sonia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade [online]**. 2011, v. 20, n. 1, pp. 113-139. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-06182011000100005>>.

SAI. **Dados Municipais.** Disponível em: <https://www.salinasdamargarida.ba.gov.br/site/dadosmunicipais>. Acesso em 19 de mai. 2021.

SANTOS, Leonor Maria Pacheco; PASQUIM, Elaine Martins; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos. Programa de Transferência de Renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola e Cartão Alimentação. **Ciência & Saúde Coletiva**, 16(3):1821-1834, 2011. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/csc/v16n3/18.pdf>. Acesso em: 14 de mai. 2021.

SANTOS, Milton. **Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal**. 14 ed. RJ, Record, 2007.

SANTOS, Rodrigo L. A. dos; LÍCIO, Elaine Cristina. **Resultados e desafios do acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família**. Apresentado no IV CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA. Anais eletrônicos do IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2011. Disponível em

http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2011-06/painel_37-130_131_132.pdf. Acessado em: 22 de jun. 2021.

SANTOS, Rubenilda Sodré dos. **Cultura política e participa o no Recôncavo Baiano hoje – Uma análise sobre Cachoeira e São Felix**. Salvador, 2009.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território**. GEOgraphia – Ano, 1- N  1- 1999.

SCHNEIDER, Sergio; Schmitt, Claudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, V.9, pp. 49-87 , 1998.

SCHWARTZMAN, S. Bolsa Família: Mitos e Realidades. **Interesse Nacional**, Ano 2, n.7, pp. 20-28, dez. 2009. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/bolsa09.pdf> . Acesso em: 03 de mai. 2021.

SECRET RIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA- SEPLAN/BA. **Política territorial**. 2016.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **A ideia de Justiça**. São Paulo: Companhia das letras, 2002.

_____. **Desigualdade reexaminada**. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SEPLAN/BA. **Territórios de identidade**. 2017. Disponível em: <http://www.bahiater.sdr.ba.gov.br/servicos/territorios-de-identidade>. Acesso em: 30 de jan. de 2022.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do habitus em Pierre Bourdieu: uma leitura complementar. **Rev. Bras. educ.** (20). Ago 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/mSxXfdBBqghYyw4mmn5m8pw/>. Acesso em 11 de jan. 2022.

SILVA e Silva, M.O, YAZBECK, M. C..GIOVANNI, G. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 2Ed. São Paulo, Sp: Cortez, 2006.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e, LIMA, Valéria Fernanda Santos de Almada. O BOLSA FAMÍLIA NO BRASIL: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina. **Revista de Políticas públicas**, número especial, pp. 231-244, São Luiz do Maranhão, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. Saúde Coletiva**, 2016. Disponível em:<https://www.scielo.br/j/csc/a/9bwbjBR9h4GtvChDNTZhdMH/?lang=pt#:~:text=Pri>

meiro%2C%20ferem%20o%20princ%20ADpio%20da,educa%20A7%20A3o%20da%20sa%20BAde%20e%20do . Acesso em: 12 de dez. 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Os Programas de Transferência de Renda no Brasil: Superação ou Regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v 9, n 1, 2005. Disponível em: <<https://repositorio.ufma.br/jspui/bitstream/1/165/1/OS%20PROGRAMAS%20DE%20TRANSFERENCIA%20DE%20RENDAS%20E%20A%20POBREZA%20NO%20BRASIL.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2021.

SOARES, S. Os Impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S. Os Impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

SOARES, S.; OSÓRIO, R.G., SOARES, F.V., MEDEIROS, M., & ZEPEDA, E. **Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos sobre a Desigualdade**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fabio Veras. **Focalização e Cobertura do Programa Bolsa Família: Qual o significado dos 11 milhões de família?** In: IPEA textos para discussão, n.1396, Brasília, 2006.

SOARES, Sergei; RIBAS, Rafael Perez; SOARES, Fábio Veras. **Texto para discussão n.1396. Focalização e cobertura do programa Bolsa Família: Qual o significado dos 11 milhões de família?** Rio de Janeiro, 2009.

SPOSATI, Adaíza. Bolsa Família: Um Programa com Futuro (s). In: **Bolsa Família 2003 – 2010**. Brasília: IPEA, 2010.

_____. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. In: **concepção e gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil---** Brasília: Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009 (pp. 13-56).

_____. **Os direitos (dos desassistidos) Sociais**. São Paulo, SP: Cortez, 1991.

SUÁREZ, Mireya; LIBARDONE, Marlene. Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados. In: **Bolsa Família e Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI, 2007.

SUPLICY, Eduardo. **Renda de Cidadania: a Saída é pela porta**. São Paulo, SP: Cortez, 2004.

TAVARES, Priscila Alburqueque; PAZZELO, Elaine Toldo; FERNANDES, Reynaldo; CAMELO, Rafael de Souza. **Uma Avaliação do Programa Bolsa Família: Focalização e Impacto na Distribuição de Renda e Pobreza**. IN: IPEA, novembro, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5122/1/PPE_v39_n01_Avaliacao.pdf

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA. **Plano de Desenvolvimento Institucional PDI 2019-2030 (PDI)**. Disponível em: file:///C:/Users/Ana%20Quele/Downloads/pdi_2019-2030.pdf. Acesso em: 25 de jan. 2022.

VAZQUEZ, Daniel Arias. Modelos de classificação do welfare states: As tipologias de Titimus e Esping-Andersen. **Rev. estudos sobre a pobreza**, ano X, N 21, 2007.

VESTENA, Carolina Alves. **Desigualdade direito e estratégias políticas: uma análise do processo de institucionalização do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado. URJ, 2016.

VIANNA, Maria Lúcia T. Werneck. A emergente temática da Política Social na bibliográfica brasileira. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais-- BIB ANPOCS**, Rio de Janeiro, n°28, 2° semestre de 1989.

YAZBECK, Maria Carmelita. O Programa Fome Zero no Contexto das Políticas Sociais Brasileiras. **São Paulo, SP: Perspectiva**, vol.18, n°2, 2004.

YAZBECK, Maria Carmelita. Serviço Social e Pobreza. **Revista Katálysis**, Florianópolis, 13, n°2, pp. 153-152, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802010000200001. Acesso em: 12 de mai. 2021.

ZIMMERMAN, Clovis Roberto. Os programas Sociais sob a ótica dos Direitos Humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, n° 4, ano 3, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sur/v3n4/08.pdf>. Acesso em: 06 de mai. 2021.

ZIMMERMAN, Clovis Roberto; ESPINOLLA, Gepherson Macedo. PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL: Um estudo sobre o Programa Bolsa Família no interior do Nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, N° 25, 2015.