



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO
TOCANTINS – CAMPUS PALMAS**

CURSO SUPERIOR DE TECNOLOGIA EM GESTÃO PÚBLICA

RAELMA RODRIGUES ARAUJO

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA BOLSA FAMÍLIA E SUAS
CONDICIONALIDADES PARA O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO**

**Palmas - TO
2023**

RAELMA RODRIGUES ARAUJO

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA BOLSA FAMÍLIA E SUAS
CONDICIONALIDADES PARA O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Coordenação do Curso Tecnólogo em
Gestão Pública, do Instituto Federal de
Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Campus Palmas, como exigência à obtenção
do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a Mestra Gislene Magali da
Silva

**PALMAS - TO
2023**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Bibliotecas do Instituto Federal do Tocantins

- A658t Araujo, Raelma Rodrigues
 A trajetória da política pública Bolsa Família e suas
 condicionalidades para o enfrentamento da desigualdade social no
 município de Palmas - TO / Raelma Rodrigues Araujo. – Palmas, TO,
 2023.
 43 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnólogo em Gestão Pública)
 – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins,
 Campus Palmas, Palmas, TO, 2023.
- Orientador: Me. Gislene Magali Silva
1. Políticas Públicas. 2. Bolsa Família. 3. Condicionalidades. I.
 Silva, Gislene Magali. II. Título.

CDD 350

A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio, deste documento é autorizada para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica do IFTO com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RAELMA RODRIGUES ARAUJO

**A TRAJETÓRIA DA POLÍTICA PÚBLICA BOLSA FAMÍLIA E SUAS
CONDICIONALIDADES PARA O ENFRENTAMENTO DA DESIGUALDADE
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PALMAS-TO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do
Tocantins, Campus Palmas, como parte das exigências
para a conclusão do Curso de Tecnólogo em Gestão
Pública.

Aprovado em: 05/06/2023

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 GISELENE MAGALI DA SILVA
Data: 23/06/2023 09:32:57-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª Mestra Gislene Magali Silva
Presidente da Banca Examinadora/Orientadora

Documento assinado digitalmente
 CANDICE CRISTIANE BARROS SANTANA NO
Data: 23/06/2023 22:42:38-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profª Mestra Candice Cristiane Barros Santana Novaes
Membro da Banca Examinadora

Documento assinado digitalmente
 EMERSON MONTENEGRO LIMA
Data: 23/06/2023 09:45:44-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profº Especialista Emerson Montenegro Lima
Membro da Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que foi a minha maior força nos momentos de dúvidas, dificuldades e medos. Sem ele, nada disso seria possível. Obrigada senhor por guiar meus passos e permitir que meus objetivos fossem alcançados.

Agradeço também ao incentivo dos meus pais, irmãos e de toda minha família, que apesar da distância, torce sempre por mim. Hoje, sinto-me grata por realizar mais um projeto, e saber que vocês contribuíram para a realização desta conquista.

Agradeço aos professores do curso de Gestão Pública, e em especial a minha querida orientadora Prof^a Mestra Gislene Magali da Silva, que aceitou conduzir meu projeto de pesquisa e com paciência e pensamentos positivos, contribuiu para a conclusão deste trabalho. Nossas reuniões e conversas foram vitais para me inspirar e auxiliar na finalização deste projeto.

Agradeço também, a banca examinadora pelas valiosas contribuições dadas durante a realização desta pesquisa e que contribuíram para a minha formação acadêmica.

RESUMO

Este trabalho buscou fazer uma análise da trajetória do Programa Bolsa Família e suas condicionalidades para o enfrentamento da desigualdade social no município de Palmas- TO, através de marcos regulatórios e de dados cadastrais do sistema Bolsa Família e Cadastro Único e da ferramenta Cecad 2.0. Para entender a trajetória do programa foram analisadas as Leis Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, Lei Nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021 e a Medida Provisória Nº 1.164, de 02 de março de 2023. Buscou-se o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família para os beneficiários do município de Palmas onde é concentrado a maior índice populacional através dos dados do sistema do Bolsa Família e Cadastro Único e da Ferramenta Cecad 2.0. A pesquisa foi organizada para retratar uma política pública que tem como objetivo a transferência de renda direcionada às famílias em condição de pobreza e que nos últimos anos sofreu modificações. Trata-se de uma política pública que tem, fortemente, o modelo incremental e as maiores alterações foram referente aos ajustes dos valores das bolsas e ao formato da aplicabilidade das variáveis durante os Programas. No que refere, às condicionalidades, fator primordial para receber os benefícios, Palmas, tem desempenhado os requisitos necessários de acompanhamento com índice acima da média nacional, o que pode ser observado é que o acompanhamento das condicionalidades da educação no município de Palmas-TO, teve um índice maior de acompanhamento, 93,9%, enquanto as condicionalidades da saúde ficaram no percentual de 67,5%, ambos considerando o cenário nacional.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Bolsa Família; Trajetória; Condicionalidades.

ABSTRACT

This work sought to analyze the trajectory of the Bolsa Família Program and its conditionalities to face social inequality in the municipality of Palmas-TO, through regulatory frameworks and registration data from the Bolsa Família and Cadastro Único system and the Cecad 2.0 tool. In order to understand the trajectory of the program, Law No. 10,836 of January 9, 2004, Law No. 14,284 of December 29, 2021 and Provisional Measure No. 1,164, of March 2, 2023 were analyzed. Bolsa Família Program for beneficiaries in the municipality of Palmas, where the highest population index is concentrated through data from the Bolsa Família and Cadastro Único system and the Cecad 2.0 Tool. The research was organized to portray a public policy that aims to transfer income to families in poverty and that has undergone changes in recent years. It is a public policy that has, strongly, the incremental model and the biggest changes were related to the adjustments of the values of the scholarships and the format of the applicability of the variables during the Programs. With regard to conditionalities, a key factor for receiving benefits, Palmas has performed the necessary monitoring requirements with an index above the national average. had a higher follow-up rate, 93.9%, while health conditionalities remained at 67.5%, both considering the national scenario.

Keywords: Public Policy; Family Scholarship; Trajectory; Conditionalities.

LISTA DE SIGLAS

BPI	Benefício Primeira Infância
BSP	Benefício para a Superação da Extrema Pobreza
BVF	Benefício Variável Familiar
BVG	Benefício Variável à Gestante
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BVN	Benefício Variável à Nutriz
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PAB	Programa Auxílio Brasil
PBF	Programa Bolsa Família
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
ODM	Objetivo de Desenvolvimento do Milênio
ONU	Organização das Nações Unidas

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no município de Palmas -TO.....	35
Gráfico 2. Crianças e adolescentes de até 0 a 17 anos beneficiários do Programa Bolsa Família em Palmas - TO.....	36
Gráfico 3. Beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades da educação no município de Palmas -TO.....	37
Gráfico 4. Beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades da saúde no município de Palmas-TO.....	38

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Mapa do Tocantins.....	24
Figura 2. Mapa do município de Palmas - TO.....	25

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Valores para enquadramento à classificação de extrema pobreza.....	31
Quadro 2. Valores para enquadramento à classificação de pobreza.....	31
Quadro 3. Principais mudanças das variáveis durante a trajetória do PBF.....	32
Quadro 4. Novas Modalidades de Benefícios do Auxílio Brasil.....	34

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 JUSTIFICATIVA.....	15
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
3.1 As políticas públicas e seu impacto na desigualdade social	17
3.2 O Programa Bolsa Família	21
3.2.1 As Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	23
3.3 A Política Pública e o município de Palmas -TO	24
4 METODOLOGIA	26
5 RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	28
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	39
REFERÊNCIAS.....	42

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país rico em diversidade e cultura, possui também muitos recursos naturais, porém em contrapartida existe muita desigualdade social e com o objetivo de sanar as desigualdades o governo brasileiro busca através de políticas públicas proporcionar qualidade de vida a população que vive em situação de pobreza e extrema pobreza.

Buscando medidas para o enfrentamento da pobreza e desigualdade social o governo federal, instituiu o Programa Bolsa Família através da Medida Provisória 132, de 20 de outubro de 2003 convertida na Lei Federal nº 10.836 em 09 de janeiro de 2004 e, recentemente no ano de 2021 o Programa Bolsa Família foi substituído pelo Auxílio Brasil, através da Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021 e em 2023 foi instituída a Medida Provisória Nº 1.164, de 02 de março de 2023, que trouxe novamente a política pública do Bolsa Família.

Segundo Souza (1982, p. 24) “Somos um país com alto grau de desigualdade social, cuja característica mais marcante e visível é precisamente a concentração de renda e riqueza em uma pequena fração da população”. Fonseca e Fagnani (2013, p. 29), reitera nessa mesma abordagem afirmando que “a história do Brasil sempre carregou a marca da desigualdade social”. Milhares de famílias vivem em situação de vulnerabilidade social, dificuldade de acesso à educação e enfrentam diversos fatores que colaboram e dificultam a melhoria da qualidade de vida, tanto socialmente como economicamente.

O Programa Bolsa Família tem como uma de suas bases contribuir para a superação da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiadas. A política do Auxílio Brasil destacou que o programa integrou várias políticas públicas de assistência social.

O programa social de transferência direta e indireta de renda é destinado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. Além de garantir uma renda básica a essas famílias, o programa busca simplificar a cesta de benefícios e estimular a emancipação dessas famílias para que alcancem autonomia e superem situações de vulnerabilidade social (BRASIL, 2021).

Portanto, o presente trabalho buscou fazer uma análise da trajetória do Programa Bolsa Família e suas condicionalidades para o enfrentamento da

desigualdade social no município de Palmas- TO, através de marcos regulatórios e de dados cadastrais do sistema Bolsa Família e Cadastro Único e da ferramenta Cead 2.0.

A pesquisa traz como objetivo geral analisar a trajetória do Programa Bolsa Família e suas condicionalidades para o enfrentamento da desigualdade social em Palmas - TO. E, como objetivos específicos, descrever a trajetória do programa Bolsa Família; apontar os pontos relevantes implementados pela política pública do Bolsa Família e por fim mostrar as condicionalidades da política pública no município de Palmas - TO.

O desenvolvimento deste trabalho ocorreu em etapas. Na primeira etapa houve a busca de referências para contextualizar o assunto sobre políticas públicas onde os principais autores foram Dias e Matos (2012), Secchi (2016) e Souza (2006) .

A segunda etapa foi usada para reorganizar os instrumentos de coleta de dados, pois devido à extinção do Programa Auxílio Brasil foi necessário ajustar também a metodologia organizada anteriormente para o estudo da trajetória do programa Bolsa Família. A pesquisa teve como base o modelo incremental de Lindblom (1959) e a abordagem qualitativa e quantitativa.

Para a construção da trajetória do Programa Bolsa Família foram analisadas as Leis Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, Lei Nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021 e a Medida Provisória Nº 1.164, de 02 de março de 2023.

A pesquisa aplicou a nova metodologia com a análise dos dados resultantes do sistema do Bolsa Família e Cadastro Único e da ferramenta Cead 2.0, onde foi organizado a análise dos dados dos beneficiários do Programa no município de Palmas onde foi revelado que existem 26.158 beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades da educação. Destes, foram acompanhados 24.557 beneficiários, o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 93,9%, considerando o cenário nacional. Nas condicionalidades da área da saúde existem 37.694 beneficiários inscritos que têm perfil para acompanhamento das condicionalidades. Desse montante foram acompanhados 27.531 beneficiários, o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 67,5%.

2 JUSTIFICATIVA

Levando em conta que as políticas públicas e a desigualdade social estão diretamente relacionadas, esse estudo tem a proposta de entender as condicionalidades da política pública Bolsa Família levando em consideração o índice de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade social no Tocantins, mais precisamente, na capital Palmas e os impactos das mudanças sofridas por esta política nos últimos anos.

A vulnerabilidade social é a ausência ou a insuficiência dos direitos básicos sociais previsto pela Constituição Federal (COSTA;MARGUTI, 2015). As variáveis a respeito de vulnerabilidade social são amplas e estão relacionadas a diversas áreas.

De acordo com os dados de indicadores sociais divulgados pelo IBGE (2020), com base nos parâmetros do Banco Mundial Bird, de 2012 a 2019 a quantidade de pessoas que estão em situação de pobreza e extrema pobreza passou de 6,5% da população para 13,5%, o que representa 13,6 milhões de cidadãos brasileiros. Os problemas relacionados à desigualdade social vão desde a dificuldade de acesso à educação, alimentação, habitação etc.

Já no estado do Tocantins, o IBGE (2020) apontou que cerca de 5,8% da população vivia em situação de extrema pobreza, com menos de R\$155,00 reais por mês e que 30,2% dos tocaninenses viviam em situação de pobreza com menos de R\$450,00 por mês em 2020. O Instituto destaca que os parâmetros da pesquisa são considerados somente pobreza monetária, não consideram outros parâmetros como acesso à saúde etc.

Esses índices reforçam a necessidade da manutenção de políticas públicas sociais e neste sentido este trabalho justifica-se pela importância de conhecer a trajetória da política pública, Bolsa Família, tanto para os beneficiários no município de Palmas que são usuários do referido programa como para os órgãos que monitoram e implementam esta política. Não deixando de observar a importância deste programa para o desenvolvimento socioeconômico municipal, principalmente, no cenário pós pandemia do Covid-19.

Entendendo que se trata de uma política pública incremental e que o processo político intensificou estas mudanças onde ora tratava-se do programa Bolsa Família, ora do programa Auxílio Brasil, esta proposta se fez importante pois até o momento não se tem conhecimento de um estudo nesta temática.

Este trabalho também tem importância junto à gestão pública pois trará suporte

para estudar e analisar os desafios de criação, implementação, desenvolvimento e fiscalização de uma política pública de transferência de renda, sendo significativo para mim devido ter sido beneficiária do programa durante a infância, e agora profissionalmente pesquisar sobre o tema.

Portanto, este estudo trouxe como proposta responder a problemática: Como se tem comportado a política pública do Bolsa Família para o enfrentamento da desigualdade social? E quais são as condicionalidades, em destaque, no município de Palmas -TO?

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 As políticas públicas e seu impacto na desigualdade social

A temática das políticas públicas tem sido construída e aperfeiçoada desde o século XX, tendo em destaque quatro fundadores, sendo: Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Edward Lindblom e David Easton. Esses autores proporcionaram diversas contribuições para a área das políticas públicas. Com o passar dos anos outros autores surgiram e diversos conceitos foram formulados porém com pontos em comum, entendendo então que, as políticas públicas não possuem uma definição específica.

Secchi (2016), define as políticas públicas como uma diretriz para a resolução de problemas. Nesse sentido o problema precisa ser um problema público e para ser considerado público é necessária uma quantidade notável de pessoas, afetadas por tal problema. O autor explica ainda, que os autores políticos precisam considerá-lo um problema de interesse geral.

Dias e Matos (2012, p.11), descrevem nesse mesmo sentido do Secchi (2016) “qualquer que seja a escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos”. E ainda sintetiza que as políticas públicas são ações e as mesmas podem ser efetuadas, pelos governos ou não.

Dias e Matos continuam afirmando que essas ações deveriam proporcionar condições de igualdade no âmbito social, e que tais ações precisam garantir condições para que a sociedade possa atingir uma melhoria na qualidade de vida e que tais melhorias precisam ser equiparadas com a dignidade humana.

Por meio das políticas públicas, que são sintetizadas como ações, o Estado busca atingir através dos governos, seus objetivos constitucionais. De acordo com Höfling (2001), as políticas públicas se referem a ações implementadas pelo Estado, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais com o objetivo de diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, o pressuposto assertivo embasa que o Estado pode e deve ser o responsável fomentador da implementação, regularização e desenvolvimento das políticas públicas. Souza (2006), compartilha do pressuposto de que:

(...) O campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo do curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em

que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 67).

Saraiva e Ferrarezi (2006) afirma que as políticas públicas precisam ser observadas através de uma perspectiva mais operacional, pode ser descrita como:

Um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos. (SARAIVA, FERRAREZI, 2006, p.29).

Segundo o critério da teoria de Lowi, existem quatro tipos de políticas públicas, sendo políticas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Nesse sentido a política distributiva está direcionada para a distribuição de certos serviços, bens ou quantias a apenas uma parcela da sociedade. Nessa dinâmica Dias e Matos (2012) reitera que essa política pública é custeada através de uma parte da sociedade e os benefícios são distribuídos de forma individual, ou seja, a partir dessa política a necessidade de cada indivíduo é atendida de maneira individualizada e o governo distribui esses recursos para uns, sem que afete outros grupos ou até mesmo outras pessoas.

A política pública regulatória está relacionada com a criação e fiscalização de normas e leis que asseguram o bem comum.

As regulatórias envolvem discriminação no atendimento das demandas de grupos distinguindo os beneficiados e prejudicados por essas políticas, estabelecendo controle, regulamento e padrões de comportamento de certas atividades. Esse tipo de política nasce do conflito entre coalizões políticas de interesses claros e opostos, uma vez que gera claramente uma distribuição entre favoráveis e desfavoráveis. (DIAS, 2012, p.18).

Neste sentido, a política pública redistributiva visa a redistribuição de recursos para grupos que vivem em situações de desigualdades sociais, esse tipo de política é a utilizada no desenvolvimento da política do Auxílio Brasil, no qual os recursos são distribuídos de maneira direta, por meio de transferência monetária para os beneficiários do programa.

Esse tipo de política, segundo Dias e Matos (2012, p.18) “ tem como objetivo redistribuir recursos financeiros, direitos ou outros benefícios entre grupos sociais, intervindo na estrutura econômica social, através da criação de mecanismos que diminuam as desigualdades”.

As políticas constitutivas de acordo com Dias e Matos (2012, p.18) “são políticas públicas que estabelecem regras sob as quais outras políticas são relacionadas”. Basicamente esse tipo de política regulamentam a própria criação de outras políticas públicas.

Além destas tipologias de Políticas Públicas é necessário destacar o modelo incremental. No Modelo Incremental as políticas públicas são vistas como uma continuação das atividades de governo anteriores, com apenas algumas modificações incrementais. Este modelo é considerado politicamente conveniente, pois descreve um processo mais conservador de formulação de políticas. Uma vez que os formuladores aceitam a legitimidade dos programas e projetos estabelecidos e concordam tacitamente em dar continuidade às políticas anteriores, realizam-se apenas acréscimos, decréscimos ou pequenos ajustes nos programas e projetos.

Nesse contexto do modelo incremental Lindblom (1959) argumenta que as políticas públicas não são implementadas do zero, mas sim de políticas já existentes. Neste modelo as políticas mudam muito pouco no curto prazo e a ênfase é que mudanças bruscas, pode não haver a possibilidade de uma análise cautelosa e se feitas mudanças radicais elas podem ser muito incertas. Souza (2006) descreve que as decisões passadas constroem decisões futuras.

3.1.2 A política pública social no Brasil

As políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais (HÖFLING, 2001, p. 31). As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais (HÖFLING, 2001, p. 31).

As políticas públicas sociais constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país (DIAS; MATOS, 2012, p. 15). Porém na Constituição Federal não existem políticas públicas, mas existem direitos que podem ser concretizados através das políticas públicas, em todas as esferas. O Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 descreve esses direitos sociais sendo: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos

desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

A política pública é uma definição complexa e com diversas interpretações. Fonseca e Fagnani (2013, p. 169), adotam o entendimento de que “a política pública é composta por um conjunto de programas e ações do Estado, que se manifestam em oferta de bens e serviços, transferências de renda e regulação, com o objetivo de atender os direitos sociais”.

Nesse contexto, as políticas sociais têm caráter distributivo, e tem o objetivo de reduzir situações de pobreza e extrema pobreza. Um dos principais fatores para que o Brasil cumprisse, com dez anos de antecedência, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) proposto pela Organização das Nações Unidas (ONU) em reduzir a extrema pobreza pela metade foi a implementação da política pública Bolsa Família.

Paiva, Falcão e Bartholo (2013, p. 25) descrevem o Programa Bolsa como uma política pública que “sob a ótica dos arranjos institucionais, a ênfase do programa nas condicionalidades, como forma de garantir às famílias o acesso a serviços básicos, requereu forte articulação Inter setorial”.

As políticas públicas sociais são organizadas com responsabilidades definidas entre o governo federal, estadual e municipal, objetivando que os direitos sociais previstos na Constituição sejam de fato implementados. Porém existe a necessidade de reforçar o acesso a essas políticas para as famílias que vivem em situação de pobreza, rompendo esse ciclo entre gerações e visando oportunidades de crescimento social para esses cidadãos.

Nesse paradoxo, o governo federal, por meio do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), criou durante sua gestão quatro programas sociais: bolsa escola, bolsa alimentação, auxílio gás e o cartão alimentação, o qual fornecia bolsas para crianças de 07 a 14 anos de famílias de baixa renda.

Buscando dar continuidade e efetividade às políticas públicas brasileiras em 2003, a gestão federal unificou esses programas existentes, com o objetivo de realizar uma transferência condicionada de renda para as famílias consideradas em situação de pobreza. O governo federal visava a ampliação e simplificação da realização da transferência de renda, e nesse sentido, foi necessário a reestruturação do cadastro único para programas sociais, o qual é responsável pela coleta de dados das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza.

Nessa unificação de programas já existentes, porém desenvolvidos

separadamente, foi criado o Programa Bolsa Família, por meio da medida provisória nº 132, que posteriormente foi transformado na lei nº 10.386/2004. Os objetivos da unificação dos Programas foram a otimização da administração e um cadastro centralizado, instituído pelo, então, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, como também, de facilitar a transferência de renda.

Os principais desafios do Brasil são o enfrentamento da pobreza e extrema pobreza, juntamente com as desigualdades sociais produzidas pelo desenvolvimento sócio econômico. O governo federal, estados, municípios e o Distrito Federal são fomentadores das políticas públicas e por isso, precisam formular e implementar políticas e programas que assegurem os direitos sociais. Ou seja, esses entes federados precisam ter iniciativas para combater problemas sociais que afetam a sociedade brasileira.

3.2 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família - PBF, criado através da Lei nº 10.836/2004, é um programa formulado e implementado pelo Governo Federal para ser um programa de transferência de renda com três eixos principais sendo: complemento da renda, acesso a direitos e, articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias brasileiras.

O modelo de concessão de benefícios originou-se no Brasil na década de 1920 e destinava-se àqueles que haviam pedido capacidade produtiva, possuindo natureza contributiva. O Programa Bolsa Família muda essa lógica, pois, além de não ser de natureza contributiva e sim de transferência de renda, dirigir-se à população com capacidade produtiva, voltado especialmente para as crianças, parcela da população que na década de 1990 era a mais vulnerável no que se refere à segurança de renda, assim, as crianças eram as mais infligidas pela situação de pobreza e extrema pobreza.

Porém, para participar do PBF, as famílias necessitam comprovar que estão em situação de pobreza e extrema pobreza e estarem inscritas no Cadastro Único para programas sociais do governo federal, o CadÚnico. O manual da Gestão Bolsa Família (2018, p. 16) destaca que "o cadastramento da família no Cadastro Único não significa sua entrada automática no PBF".

Dentro do PBF a definição das famílias em situação de pobreza e extrema

pobreza são realizadas a partir da renda familiar mensal individual, sendo consideradas famílias em extrema pobreza aquelas que tenham renda familiar mensal igual ou inferior a R\$89,00 por pessoa. E para as famílias em situação de pobreza são consideradas aquelas que têm renda mensal entre R\$89,00 e R\$178,00 por pessoa.

Os valores do benefício que cada família depende da composição familiar, e da renda per capita mensal. O PBF trabalha com quatro tipos de composição familiar:

Benefício Básico: é concedido apenas às famílias em situação de extrema pobreza. Essas famílias recebem o Benefício Básico independente de sua composição familiar; Benefício Variável: é concedido às famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que tenham gestantes, nutrízes, crianças e adolescentes de até 15 anos em sua composição. (MANUAL BOLSA FAMÍLIA, 2018, p. 17).

Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis que são os Benefícios Variáveis; Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ): também chamado de Benefício Variável Jovem, é concedido às famílias que tenham jovens entre 16 e 17 anos.

Além dos cinco Benefícios Variáveis, cada família pode receber até dois Benefícios Variáveis Vinculados ao Adolescente

Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP): é concedido às famílias cuja renda familiar por pessoa se mantenha igual ou inferior a R\$89,00, mesmo após o recebimento dos benefícios do PBF (Básico, Variável e/ ou BVJ). Assim, o valor do BSP será o equivalente à soma necessária para que a renda por pessoa da família supere a linha de extrema pobreza atingindo, no mínimo, R\$89,01. (MANUAL BOLSA FAMÍLIA, 2018, p. 17).

Para Campello e Neri (2013), o programa visava a inclusão de milhares de famílias que viviam em situação de pobreza, e o foco era erradicar a fome, pobreza e estimular o acompanhamento pelos serviços de saúde e educação.

O Programa Bolsa Família tinha foco também na população infantil e jovem, podendo ser notado pela exigência de que todos os jovens em idade escolar estivessem matriculados em escolas e possuísem frequência de 85% da carga horária do ano letivo e buscava dessa forma superar o ciclo intergeracional de reprodução da pobreza (PAIVA et al., 2013).

No certame da administração pública brasileira existem diversas políticas públicas e programas que foram desenvolvidas, entretanto em virtude de conjunturas políticas e outros fatores essas políticas não conseguiram ter continuidade ao longo dos anos.

Entretanto, o programa bolsa família, é uma política pública duradoura voltada para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza que sobressai a este estigma. O programa tem três objetivos principais, transferência de renda, condicionalidades e ações complementares:

(...) A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já as ações complementares objetivam o desenvolvimento de capacidades das famílias e a superação de sua situação de vulnerabilidade. (MANUAL BOLSA FAMÍLIA, 2018, p. 5).

Em 2021 o programa Auxílio Brasil foi instituído através da Lei 14.284, de 29 de dezembro de 2021, assim o programa substitui o Bolsa Família e é coordenado pelo Ministério da Cidadania, responsável por gerenciar os benefícios, e também os recursos para o pagamento do programa.

3.2.1 As Condicionalidades do Programa Bolsa Família

As condicionalidades são compromissos que as famílias assumem para continuarem participando da política pública do Bolsa Família. O poder público fica responsável pela oferta de serviços na área da educação e saúde, dessa maneira, os dois assumem compromissos com as condicionalidades do programa.

O Programa estabelece condicionalidades na área da educação e saúde. Sendo que na área da Saúde é necessário a realização de pré-natal; cumprimento do calendário nacional de vacinação; acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos. Na área da educação é exigido a frequência escolar mínima de sessenta por cento, para os beneficiários de quatro anos a seis anos de idade incompletos e setenta e cinco por cento, para os beneficiários de seis anos a dezoito anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica.

As condicionalidades do PBF têm o objetivo de contribuir para a ruptura do ciclo da pobreza. A ideia é baseada do ponto de vista, que o acesso a melhores condições de saúde e educação, aumentam as oportunidades de desenvolvimento social.

A permanência das famílias como beneficiárias do Programa Bolsa Família dependerá do cumprimento, pelos integrantes das famílias, das condicionalidades nas áreas da educação e saúde, ou seja, o não cumprimento das condicionalidades implica no desligamento das famílias beneficiárias do Programa.

3.3 A Política Pública e o município de Palmas -TO

O Tocantins é um estado brasileiro localizado na região norte do Brasil, criado em 05 de outubro de 1988. Dentre as suas principais atividades econômicas estão o setor de serviços, agropecuária e a indústria. Sua área territorial possui 277.423,630 km² (IBGE, 2020), a população 1.590.248 habitantes (IBGE, 2020).

Figura 1 - Mapa do Tocantins



Fonte: Google Imagens (2022)

Palmas é um município localizado no Tocantins e é também a capital do estado, fundada em 20 de maio de 1989 logo após a criação do Estado pela Constituição de 1988.

A cidade de Palmas foi projetada para ser o centro administrativo e econômico do Tocantins, e devido a isso, o setor de serviços é o principal setor da economia palmense e a construção da Capital possibilitou o desenvolvimento do estado do Tocantins, em especial, do crescimento populacional e do desenvolvimento econômico da região.

O município cresceu muito nos últimos anos e de acordo com dados preliminares do Censo 2022, divulgados pelo IBGE, o município de Palmas possui 334.454 habitantes.

Figura 2 - Mapa do município de Palmas - TO



Fonte: Google Imagens (2022)

A política pública do Programa Bolsa Família é voltada para as famílias em situação de vulnerabilidade econômica e social. De acordo com os primeiros dados que constam na ferramenta Cecad 2.0, em 2004 existiam 1605 famílias atendidas pelo PBF no município de Palmas.

Em 2021, foi o ano em que o Programa Auxílio Brasil começou a ser efetivado no país e, conseqüentemente, no município de Palmas, substituindo o Bolsa Família. Neste período segundo o IBGE o município de Palmas possuía aproximadamente 313.349 pessoas e, o Programa Auxílio Brasil registrou na sua base de dados 12.365 famílias beneficiárias dessa política pública no município palmense, o que equivale a 3,95% da população.

Com o retorno da política pública do Programa Bolsa Família, em março de 2023, o município de Palmas atendeu 21.790 famílias, equivalente a 6,51% da população, totalizando um investimento de R \$13.739.749,00 e um benefício médio de R\$605,20.

4 METODOLOGIA

Este trabalho intitulado como “A Trajetória da Política Pública Bolsa Família e suas Condicionalidades para o Enfrentamento da Desigualdade Social no Município de Palmas -TO”, buscou responder o seguinte questionamento: Como se tem comportado a política pública do Bolsa Família para o enfrentamento da desigualdade social? E quais são as condicionalidades, em destaque, no município de Palmas -TO?

Diante disso, a proposta foi fazer a análise da trajetória do Programa Bolsa Família, devido às mudanças ocorridas nos dois últimos anos, quando a Política deixa de ser Bolsa Família e passa a ser Auxílio Brasil. E, no sentido de entender essa política, complementa-se a pesquisa ao apontar as condicionalidades que tiveram maior destaque no município de Palmas.

A pesquisa se deu de forma sequencial através de etapas que contribuíram para o desenvolvimento dos objetivos e a abordagem aconteceu no formato qualitativa:

[...]a utilização desse tipo de abordagem difere da abordagem quantitativa pelo fato de não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades. Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada (PRODANOV; FREITAS, 2013, p.70).

A abordagem quantitativa é utilizada na pesquisa para os métodos estatísticos das condicionalidades das famílias atendidas pelo PBF em Palmas. A abordagem quantitativa segundo Prodanov; Freitas (2013, p. 128) “Requer o uso de recursos e técnicas de estatística, procurando traduzir em números os conhecimentos gerados pelo pesquisador”.

O procedimento metodológico utilizado foi a pesquisa bibliográfica e documental. A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente (GIL, 2008, p. 50).

A pesquisa bibliográfica e a documental são parecidas, porém Gil (2008), destaca que o que diferencia ambas é a origem de cada uma. Nesse sentido, essas pesquisas contribuem tanto para a fase da construção do projeto na busca de referências teóricas como no próprio desenvolvimento da pesquisa na oferta dos dados para responder os objetivos e a problemática apontada.

A pesquisa bibliográfica foi realizada através de levantamento sobre o assunto desenvolvidos em livros, publicações e estudos. Tendo como autores principais responsáveis por essas obras Dias e Matos (2012), Secchi (2016), Souza (2006).

E, por se tratar de um assunto parcialmente recente, devido às mudanças ocorridas na política pública Bolsa Família para Auxílio Brasil e o retorno para Bolsa Família, as consultas ocorreram, em documentos como as Leis Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, Lei Nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021 e a Medida Provisória Nº 1.164, de 02 de março de 2023.

Para mostrar o acompanhamento das condicionalidades da educação e saúde propostas pela política Bolsa Família, que tem como exigência a frequência escolar para crianças e adolescentes, o acompanhamento pré-natal para gestantes, a atualização do caderno de vacinação e do estado nutricional das crianças no município de Palmas, buscou-se os dados fornecidos através da Ferramenta Cecad 2.0 e do sistema do Bolsa Família e Cadastro Único - CadÚnico, organizados pelo Governo Federal.

É necessário entender que as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação e saúde e nesta pesquisa buscou-se observar-se: (i) a quantidade de famílias atendidas pelo PBF no município de Palmas e (ii) o total de crianças e adolescentes de 0 até 17 anos atendidas pelo PBF no município de Palmas .

A consulta, seleção e extração de Informações do CadÚnico - (CECAD 2.0) é uma ferramenta que permite conhecer as características socioeconômicas das famílias e pessoas incluídas no Cadastro Único (domicílio, faixa etária, trabalho, renda etc.), bem como saber quais famílias são beneficiárias do Programa Bolsa Família e de outros programas sociais que usam o Cadastro Único como base para seleção de beneficiários.

5 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para entender a trajetória da política pública Bolsa Família é necessário refletir sobre o papel do Poder Público e, especificamente, do objetivo do Programa que é contribuir para a superação da pobreza, em três eixos de atuação: transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. No processo de superação de desigualdades sociais no Brasil entende-se que o Estado é um agente imprescindível na promoção de medidas potencialmente capazes de alterar o *status quo* vigente.

Assim foram analisadas as Leis Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e a Lei Nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021, na qual a primeira corresponde ao Programa Bolsa Família e a segunda ao Programa Auxílio Brasil, e a Medida Provisória Nº 1.164, de 02 de março de 2023. Além das leis supracitadas foram analisados os dados da ferramenta Cecad 2.0 e do sistema do Bolsa Família e Cadastro Único.

A Lei Nº 10.836, foi criada em 09 de janeiro de 2004 e unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do Governo Federal, já existentes na época, especialmente as do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, do Programa Nacional de Acesso à Alimentação - PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, do Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206, de 6 de setembro de 2001, do Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002, e do Cadastramento Único do Governo Federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

Antes da unificação esses programas eram executados de forma separada. Através da criação da lei do Programa Bolsa Família eles foram reorganizados e vinculados a somente um programa social. E, após dezoito anos de efetivação, em 2021, foi anunciada uma nova proposta de programa social para substituir o Programa Bolsa Família - PBF.

O novo programa foi denominado de Auxílio Brasil e regulamentado pela Lei Nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021, coordenado pelo Ministério da Cidadania, responsável por gerenciar os benefícios, e também os recursos para o pagamento do programa.

Na perspectiva de trabalhar uma política pública com a tipologia incremental

visando dar continuidade às atividades do governo anterior porém com uma “roupagem nova”, a nova política pública, apresentou algumas modificações incrementais entre elas as parcelas variáveis.

O programa destaca como objetivos:

- I - promover a cidadania com garantia de renda e apoiar, por meio dos benefícios e serviços ofertados pelo SUAS, a articulação de políticas direcionadas aos beneficiários, com vistas à superação das vulnerabilidades sociais das famílias;
- II - reduzir as situações de pobreza e de extrema pobreza das famílias beneficiárias;
- III - promover, prioritariamente, o desenvolvimento das crianças e dos adolescentes, por meio de apoio financeiro a gestantes, a nutrízes, a crianças e a adolescentes em situação de pobreza ou de extrema pobreza;
- IV - promover o desenvolvimento das crianças na primeira infância, com foco na saúde e nos estímulos às habilidades físicas, cognitivas, linguísticas e socioafetivas, de acordo com o disposto na [Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016](#);
- V - ampliar a oferta do atendimento das crianças em creches;
- VI - estimular crianças, adolescentes e jovens a terem desempenho científico e tecnológico de excelência; e
- VII - estimular a emancipação das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, principalmente por meio: a) da inserção dos adolescentes maiores de 16 (dezesesseis) anos, dos jovens e dos adultos no mercado de trabalho; b) da integração das políticas socioassistenciais com as políticas de promoção à inclusão produtiva; e c) do incentivo ao empreendedorismo, ao microcrédito e à inserção no mercado de trabalho formal. (BRASIL,2022).

E, como diretrizes do Programa Auxílio Brasil:

- I - a integração entre os programas, os serviços e os benefícios de assistência social para o atendimento das famílias beneficiárias;
- II - a articulação entre as ofertas do Suas com as políticas de saúde, de educação, de emprego e de renda;
- III - a priorização das crianças, sobretudo na primeira infância, e dos adolescentes como público das políticas de proteção social e de desenvolvimento humano;
- IV - a implementação e a gestão compartilhadas entre os entes federativos;
- V - a atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com a administração pública estadual, distrital e municipal;
- VI - a utilização da tecnologia da informação como meio prioritário de identificação, de inclusão e de emancipação cidadã dos beneficiários;
- VII - a promoção de oportunidades de capacitação e de empregabilidade dos beneficiários, de forma a proporcionar autonomia;
- VIII - a utilização de múltiplas fontes de financiamento, incluídas as parcerias com o setor privado, entes federativos, outros poderes públicos, organismos multilaterais, organizações da sociedade civil e outras instituições nacionais e internacionais; e
- IX - a educação e a inclusão financeira das famílias beneficiárias. (BRASIL,2022).

O Programa Auxílio Brasil teve um período curto de atuação, foi efetivado em

2021 e no início do ano de 2023 foi substituído. No ano de 2022, ocorrerão as eleições presidenciais no Brasil e, em virtude dos resultados, em 2023, o Programa Bolsa Família retorna com a nomenclatura existente anterior ao Auxílio Brasil. A nova versão do programa utiliza o mesmo modelo incremental pois visa combater a fome no país e traz como destaque o reajuste nos valores recebidos pelos beneficiários.

Com um reajuste de 3,81% em relação aos pagamentos proporcionados pelo programa criado no Governo anterior e com um compromisso de que o Bolsa Família será mais do que transferência de renda a Medida Provisória Nº 1.164, de 02 de março de 2023, institui o Programa Bolsa Família em substituição ao Programa Auxílio Brasil criado através da Lei Nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021.

O programa volta a enfatizar, então, condicionalidades estratégicas como a exigência de frequência escolar para crianças e adolescentes de famílias beneficiárias, o acompanhamento pré-natal para gestantes e a atualização do caderno de vacinação com todos os imunizantes previstos no Programa Nacional de Imunizações do Ministério da Saúde.

A Medida Provisória instituiu os objetivos do Programa Bolsa Família:

- I - combater a fome, por meio da transferência direta de renda às famílias beneficiárias;
- II - contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações; e
- III - promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias, especialmente das crianças, dos adolescentes e dos jovens em situação de pobreza. (BRASIL, 2023).

Com o desenho da nova versão do PBF, o Governo afirma que a nova política pública retomará a característica de ser um instrumento para reduzir a pobreza e promover as condições sociais de cada família, enfatizando questões relacionadas à área da saúde e educação.

Durante a trajetória ocorreram mudanças na execução dos programas de política pública Programa Bolsa Família/ Auxílio Brasil/ Bolsa Família. Uma das alterações que pode ser notada foi no quesito renda familiar *per capita*, e para ser elegível dos programas os quesitos estão subdivididos em: extrema pobreza; pobreza e parcelas variáveis.

Para uma melhor visualização foi pontuada as principais mudanças, que poderão ser observadas nas tabelas a seguir:

Quadro 1 - Valores para enquadramento à classificação de extrema pobreza

BOLSA FAMÍLIA (2020)	AUXÍLIO BRASIL (2021)	BOLSA FAMÍLIA (2023)
Inferior à R\$ 89,00	Inferior à R\$ 105,00	-

Fonte: Cecad 2.0.

O valor descrito no quadro 1, para o enquadramento no quesito extrema pobreza do Programa Bolsa Família (2020) a faixa de renda era de até R\$89,00/mês. No programa Auxílio Brasil foi definido através da faixa de renda dos que recebiam até R\$105,00/mês. O Bolsa Família (2023), não descreve valores para extrema pobreza, é considerada apenas a faixa da pobreza.

Quadro 2 - Valores para enquadramento à classificação de pobreza

BOLSA FAMÍLIA (2020)	AUXÍLIO BRASIL (2021)	BOLSA FAMÍLIA (2023)
Entre 89,01 até R\$ 178,00	Entre 105,01 até R\$ 210,00	Até R\$ 218,00

Fonte: Cecade 2.0

No quadro 2, observa-se que a renda *per capita* familiar passou por ajustes. No PBF anterior ao PAB o valor máximo era de R\$178,00 mensal por pessoa que foi ajustado para R\$210,00/mês, tendo um reajuste de R\$32,00.

No quesito pobreza a Lei do Programa Auxílio Brasil (2021) faz um destaque que, “as famílias que se enquadrarem na situação de pobreza apenas serão elegíveis ao Programa Auxílio Brasil se possuírem em sua composição gestantes, nutrízes ou pessoas com idade até 21 (vinte e um) anos incompletos”.

No novo desenho do Bolsa Família é estabelecido que para receber os benefícios do programa, a principal regra é ter renda mensal por pessoa de até R\$218,00. Isso significa que toda a renda gerada pelas pessoas da família, por mês, dividida pelo número de pessoas da família, é de no máximo R\$218,00.

Outra diferença na trajetória da política pública do Programa Bolsa Família é em relação às variáveis:

No quadro 3 observa-se as parcelas variáveis destinadas a ações de transferência de renda.

Quadro 3 - Principais mudanças das variáveis durante a trajetória do PBF

Benefício	PBF(2020)	PAB(2021)	PBF(2023)
Benefício Primeira Infância	Regras		
	Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade.	Concedido a crianças com idade entre 0 (zero) e 36 (trinta e seis) meses incompletos.	Concedido por criança de 0 (zero) a 6 (seis) anos.
	Valores (R\$)		
	R\$ 41,00	R\$ 130,00	R\$ 150,00
Benefício Composição Familiar	-	Concedido a gestantes, nutrizes ou pessoas com idade entre 3 (três) e 21 (vinte e um) anos incompletos.	Concedido às famílias com gestantes na composição ou integrantes com idade de 7 (sete) e 18 (dezoito) anos incompletos.
	Valores (R\$)		
	-	R\$ 65,00	R\$ 50,00
Benefício Variável à Gestante (BVG)	Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição	Não se aplica	Não se aplica
	Valores (R\$)		
	R\$ 41,00	Não se aplica	Não se aplica
Benefício Variável à Nutriz (BVN)	Concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição	Não se aplica	Não se aplica

	Valores (R\$)		
	R\$ 41,00	Não se aplica	Não se aplica
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	Concedido às famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos;	Não se aplica	Não se aplica
	Valores (R\$)		
	R\$ 48,00	Não se aplica	Não se aplica
Benefício Compensatório de Transição	Não se aplica	Concedido às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que tiverem redução no valor financeiro total dos benefícios recebidos, em decorrência do enquadramento na nova estrutura de benefícios financeiros previstos nesta Lei	Não se aplica

Fonte: Cecad 2.0

As principais diferenças das parcelas variáveis da trajetória do Bolsa Família são os valores e as regras estabelecidas de cada benefício, conforme o quadro 3. Durante a efetividade do Auxílio Brasil, novos valores foram incrementados e modificaram as classificatórias. Porém, o público alvo, crianças, adolescentes e gestantes continuam. Novidade é a extensão da faixa etária dos adolescentes. O Bolsa Família concede parcela variável aos adolescentes até os 18 anos incompletos de idade, já o Auxílio Brasil estendeu essa faixa etária até aos 21 anos de idade e incluiu novos benefícios.

O Programa Auxílio Brasil (2021) amplia a sua faixa de atuação e inclui outras modalidades complementares, conforme o quadro 4.

Quadro 4 - Novas Modalidades de Benefícios do Auxílio Brasil.

Benefício	Valor	Regras
Auxílio Esporte Escolar	12 parcelas mensais de R\$ 100,00 e uma parcela única de R\$ 1.000,00	Concedido a famílias que já recebam o Auxílio Brasil e tenham crianças de 12 até 17 anos e que se destacam nas competições oficiais nos jogos escolares brasileiros.
Auxílio Criança Cidadã	R\$200 reais para crianças matriculadas em meio turno e R\$300 reais para crianças matriculadas em turno integral.	Concedido para famílias que tenham crianças de até 4 anos e não encontram vagas em creches públicas ou privadas das redes conveniadas, funciona como um vale creche.
Bolsa de Iniciação Científica Júnior	R\$100 reais mensais, e uma única parcela de R\$1000 reais por família.	Concedido a famílias que tenham estudantes com um bom desempenho em competições acadêmicas e científicas que já recebam o Auxílio Brasil.
Auxílio Inclusão Produtiva Rural	R\$ 200,00	Concedido até 36 meses, somente para aqueles que são agricultores familiares inscritos no Cadastro Único.
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana	R\$ 200,00	Concedidos os beneficiários que tiverem vínculo de emprego formal comprovado ou está na condição de trabalhador autônomo, empreendedor ou microempreendedor individual tendo o limite de um auxílio por família.

Fonte:

Essas modalidades de benefícios são novidades no modelo da política pública de transferência de renda. O Auxílio Brasil ampliou o campo de atuação do programa.

O Programa Bolsa Família tem como eixo as condicionalidades para que as famílias recebam o benefício financeiro. Isto é, são compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo poder público para reforçar o acesso dos integrantes do programa a seus direitos sociais básicos, principalmente na área da educação e

saúde.

A Medida Provisória nº 1.164, de 02 de março de 2023 estabelece que:

A manutenção da família como beneficiária no Programa Bolsa Família dependerá, sem prejuízo dos requisitos estabelecidos nesta Medida Provisória e em regulamento, do cumprimento, pelos integrantes das famílias, de condicionalidades relativas:

I - à realização de pré-natal;

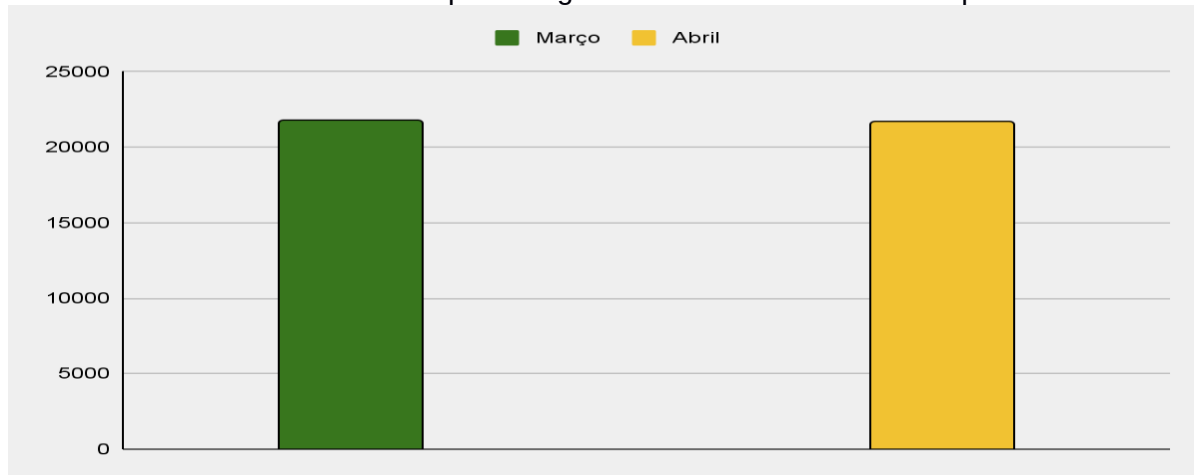
II - ao cumprimento do calendário nacional de vacinação;

III - ao acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até sete anos de idade incompletos; e

IV - à frequência escolar mínima de: a) sessenta por cento, para os beneficiários de quatro anos a seis anos de idade incompletos; e b) setenta e cinco por cento, para os beneficiários de seis anos a dezoito anos de idade incompletos que não tenham concluído a educação básica. (BRASIL, 2023).

Dessa forma, para entender a política pública no município de Palmas, objeto da pesquisa, foi observado o total de beneficiários que atendem aos critérios das condicionalidades da educação e saúde disponibilizados através do site do Bolsa Família e Cadastro Único e dos dados da ferramenta governamental Cecad 2.0. Tendo como recorte a quantidade de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no município de Palmas -TO e o total de crianças e adolescentes de 0 até 17 anos.

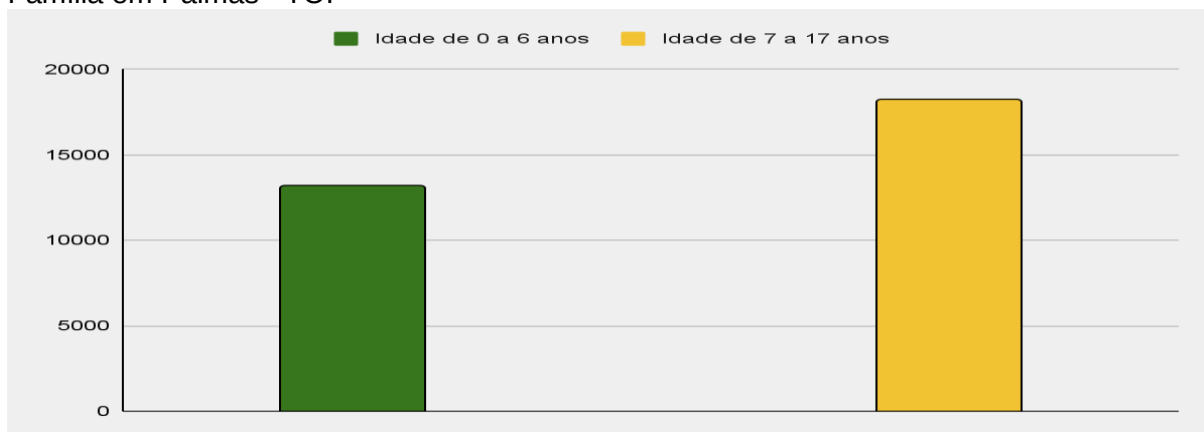
Gráfico 1 - Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no município de Palmas -TO



Fonte: Programa bolsa família e cadastro único

O gráfico 1 revela a quantidade de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família no município de Palmas. Durante o mês de março de 2023 foram 21.790 famílias e no mês de abril foram beneficiadas e atendidas 21.675 famílias através do programa.

Gráfico 2 - Crianças e adolescentes de até 0 a 17 anos beneficiários do Programa Bolsa Família em Palmas - TO.



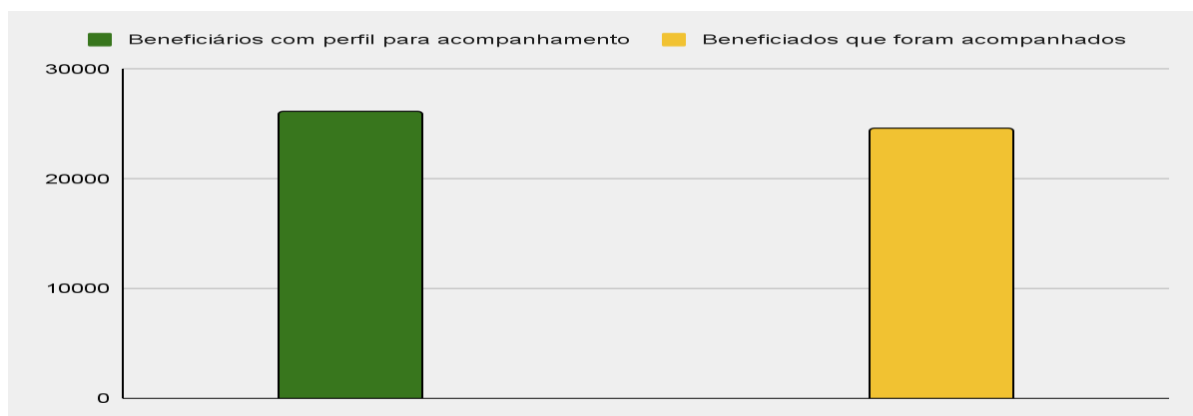
Fonte: Programa bolsa família e castro único

O gráfico 2 apresenta a quantidade de crianças e jovens que são beneficiárias do programa Bolsa Família no município de Palmas. Crianças com idade de 0 a 6 anos que somam 13.158. E, as crianças e adolescentes com idade de 7 anos até 17 anos somam 18.236. Essa divisão das faixas etárias é importante para observar os beneficiários do Bolsa Família iniciado em 2023.

De acordo com a Medida Provisória essas faixas etárias recebem um adicional que equivale ao Benefício Primeira Infância (BPI) e ao Benefício Variável Familiar (BVF). O BPI recebe um adicional de R\$150,00 e o BVF recebe R\$50,00 por cada integrante familiar que esteja dentro dos requisitos.

O Bolsa Família enfatiza que as condicionalidades do programa precisam ser cumpridas. Por isso, a pesquisa observou o quantitativo de beneficiários que têm o perfil exigido para acompanhamento das condicionalidades do programa em Palmas.

Gráfico 3 - Beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades da educação no município de Palmas-TO.

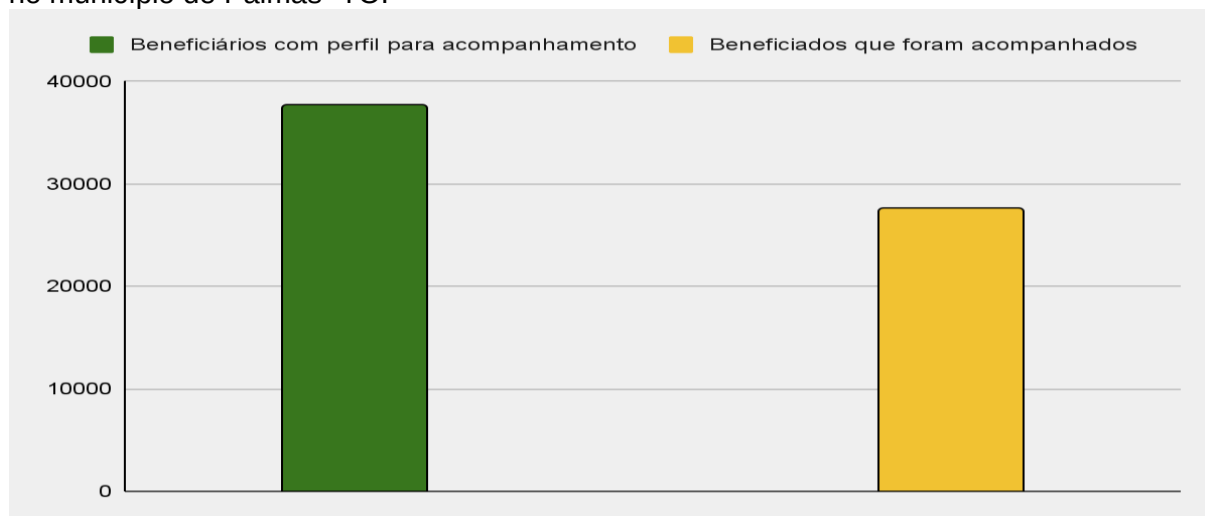


Fonte: Cead 2.0.

As condicionalidades da educação são frequência escolar mínima de 60% para os beneficiários de 4 a 6 anos de idade incompletos e 75% para os beneficiários de 6 a 18 anos de idade incompletos, que não tenham concluído a educação básica.

O gráfico 3 mostra o acompanhamento das condicionalidades relacionadas à área da educação. O programa registrou 26.158 beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades da educação. O município de Palmas/TO conseguiu acompanhar 24.557 beneficiários, o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 93,9% sendo que o resultado nacional de acompanhamento foi de 66,9%.

Gráfico 4 - Beneficiários com perfil para acompanhamento das condicionalidades da saúde no município de Palmas -TO.



Fonte: Cead 2.0.

O gráfico 4 relata o acompanhamento das condicionalidades da área da saúde tendo como principal meta a realização de pré-natal, acompanhamento do estado nutricional, para os beneficiários que tenham até 7 anos de idade incompletos e o cumprimento do calendário nacional de vacinação.

No município, 37.694 beneficiários inscritos têm perfil para acompanhamento das condicionalidades de saúde. Desse montante foram acompanhados 27.531 beneficiários, o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 67,5% na saúde sendo o resultado nacional de acompanhamento de 72,7%.

Devido à pandemia de Covid-19, as repercussões por não cumprimento de condicionalidades não estavam sendo aplicadas desde maio de 2020, tendo sido retomadas somente em agosto/setembro de 2022.

O acompanhamento das famílias para o cumprimento das condicionalidades é através da assistência social do município de Palmas-TO. As famílias em situação de não cumprimento de condicionalidades podem receber efeitos gradativos, que vão desde uma advertência, depois bloqueio e, ainda, a suspensão do benefício, podendo chegar ao cancelamento em casos específicos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Bolsa Família é uma política pública de transferência de renda instituída pela Lei Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, que tem o objetivo de combater a fome, contribuir para a interrupção do ciclo de reprodução da pobreza entre as gerações e promover o desenvolvimento e a proteção social das famílias.

Tendo como foco as famílias e, sobretudo, as crianças, adolescentes e os jovens em situação de pobreza e para ter ênfase nos objetivos, o programa utiliza a transferência direta de renda e as condicionalidades.

Após dezoito anos de efetivação, em 2021, foi anunciada uma nova proposta de programa social para substituir o Programa Bolsa Família - PBF. O novo programa foi denominado de Auxílio Brasil e regulamentado pela Lei Nº 14.284 de 29 de dezembro de 2021. E, no início deste ano de 2023, através da Medida Provisória nº 1.164 de 2 de março de 2023 é instituído novamente o Programa Bolsa Família.

O que levou a análise da trajetória desta política pública incremental do Brasil o PBF, foi este comportamento ora Programa Bolsa Família, ora Programa Auxílio Brasil, ora Programa Bolsa Família. O que mudou? O que melhorou? Em que condições se encontra esta política para o enfrentamento da desigualdade social?

Muitos são os desafios da continuidade de uma política pública, que tem no histórico, o longo período de vigência, dentre eles o cenário político. Nos últimos anos a política do PBF passou por modificações, passando a ser atendida pelo Programa Auxílio Brasil focada nos ajustes dos valores a serem pagos às famílias beneficiárias.

Porém, quando se trata de combater a pobreza, o dinheiro, apesar de ser fundamental, não é suficiente. O Auxílio Brasil focou bastante na ideia de novos valores e o esperado com a finalização do Bolsa Família em 2021, era o surgimento de um programa ainda melhor.

O IBGE (2020) apontou que cerca de 5,8% da população, no estado do Tocantins, vivia em situação de extrema pobreza, com menos de R\$155,00 reais por mês e que 30,2% dos tocantinenses viviam em situação de pobreza com menos de R\$450,00 por mês em 2020. Mediante esta informação percebeu-se a necessidade da gestão pública entender sobre quais condicionalidades estão em destaque, no município de Palmas -TO.

As condicionalidades da educação no município de Palmas, contém 26.158 beneficiários e foram acompanhados 24.557. Na saúde contém 37.694 beneficiários

e houve acompanhamento de 27.531. O que pode ser observado é que o acompanhamento das condicionalidades da educação no município de Palmas-TO, teve um índice maior de acompanhamento, 93,9%, enquanto as condicionalidades da saúde ficaram no percentual de 67,5%, ambos considerando o cenário nacional.

Na área da saúde existem mais beneficiários, porém o percentual de acompanhamento foi menor considerando o da educação. A cobertura de acompanhamento das condicionalidades da saúde no município palmense é de 67,5%. O resultado nacional de acompanhamento da saúde foi de 72,7% o que revela que o baixo acompanhamento da agenda de saúde.

O que se recomenda uma gestão municipal do Bolsa Família com mais ações periódicas de busca ativa de famílias não acompanhadas pela saúde e ainda ações de orientação às famílias. Para que elas informem que são beneficiárias do PBF quando forem atendidas na rede de saúde e, sobretudo, atualizem o Cadastro Único quando mudarem de endereço.

Porém é de suma importância que a gestão municipal do Programa Bolsa Família continue procurando identificar os beneficiários que estejam sem informação ou com informação desatualizada sobre a condicionalidade educação.

Também é importante reforçar a realização de ações de orientação às famílias para atualizarem o Cadastro Único quando houver mudança de escola. Já o município precisa intensificar a busca ativa de beneficiários que têm requisitos para cumprir a condicionalidade da frequência escolar mínima.

O Programa Bolsa Família tem colaborado para a redução da desigualdade social, em especial para as famílias que vivem em situação de pobreza. As condicionalidades são caminhos para interromper o ciclo da pobreza, no âmbito familiar dos beneficiários. Porém ainda se questiona sobre os valores transferidos serem suficientes para as famílias brasileiras, e sobretudo, para as famílias palmenses. Outro questionamento sobre a atuação do programa é em relação ao núcleo familiar, é necessárias políticas públicas que complementem o programa para que o núcleo base também consiga progredir e não ser público permanente do programa.

A falta de políticas públicas que proporcionem autonomia para as famílias também é um fator que colabora para que o processo seja lento. Por isso não é possível afirmar que o programa sozinho consiga sanar as desigualdades sociais no município de Palmas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Auxílio Brasil**. Brasília, DF: Ministério da Cidadania, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/auxilio-brasil>. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Dos direitos sociais**. [S. l.: s. n.], 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. 30 dez. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03//Ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Decreto n. 10.852, de 08 de novembro de 2021. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. (Redação dada pelo Decreto nº 11.013, de 2022). **Diário Oficial da União**. 8 nov. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2021/decreto/D10852.htm. Acesso em: 11 ago. 2022.

Brasil. Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Conversão da MPv nº 132, de 2003. **Diário Oficial da União**. 12 jan. 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2004/Decreto/D5209.htm. Acesso em: 12 ago. 2022.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo. **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: economia, distribuição de renda e mercado de trabalho**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (org.). **Programa bolsa família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. 494 p.

CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de et al. Percepções sobre o Programa Bolsa Família na sociedade brasileira. **Opinião pública**, v. 15, n. 2, p. 333-355, 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429-1439, 2007.

TESTA, Maurício Gregianin et al. Análise da contribuição do Programa Bolsa Família para o enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1519-1541, 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas públicas**: princípios, propósitos e processos. São Paulo: Atlas, 2008.

PRODANOV, C.C; FREITAS, E.C.D. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2013.

GIL A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, Michelle Costa Marques dos et al. A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1381-1405, 2014.

ZIMMERMANN, C. R; ESPÍNOLA, G. M. Programas sociais no Brasil: um estudo sobre o programa bolsa família no interior do nordeste brasileiro. **Caderno CRH**, v. 28, p. 147-164, 2015.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. Brasília: 2013.

SOUZA, P.H.G. FERREIRA de, 1982- Uma história da desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013/ 1. ed. São Paulo: Hucitec: anpocs, 2018.

SARAIVA H; FERRAREZI E. Políticas públicas; coletânea. Brasília: Enap, 2006.

HÖLFLING, H. M. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos do CEDES. Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. In: Sociologias, Porto Alegre, nº 16, jul./dez., 2006.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T. & BARTHOLO, L. “Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema”. In: CAMPELLO, Tereza & NERI, Marcelo Côrtes (Organizadores). *Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania*. Ipea: Brasília, 2013. p. 25-46.

TOCANTINS. Trajetória de luta pela criação do Tocantins. Portal de informações e serviços do estado de Tocantins. Disponível em: <http://to.gov.br/tocantins/trajetoria-de-luta-pela-criacao-do-tocantins/756>. Acesso em 24 de abril de 2023.

GUITARRARA, Paloma. "Tocantins"; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/tocantins.htm>. Acesso em 23 de abril de 2023.

FRANCISCO, Wagner de Cerqueira e. "A Economia do Tocantins "; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/brasil/a-economia-tocantins.htm>. Acesso em 23 de abril de 2023.

LINDBLOM, C. E The Science of Mudding Though. *Public Administration Review*, p. 80- 85, 1959.



Documento assinado digitalmente

CANDICE CRISTIANE BARROS SANTANA NC

Data: 23/06/2023 22:39:56-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>