

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ – UFPI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO – PRPPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

MARIA MADALENA CAMINHA LEAL SILVA

**Intersetorialidade entre assistência social e educação no Programa Bolsa Família:
efetivação e resultados escolares no município de Teresina**

**TERESINA – PI
2013**

MARIA MADALENA CAMINHA LEAL SILVA

**Intersetorialidade entre assistência social e educação no Programa Bolsa Família:
efetivação e resultados escolares no município de Teresina**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Guiomar de Oliveira Passos.

**TERESINA – PI
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S586i Silva, Maria Madalena Caminha Leal.
Intersetorialidade entre assistência social e educação
no Programa Bolsa Família: efetivação e resultados
escolares no município de Teresina / Maria Madalena
Caminha Leal Silva. – 2013.
87 f.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) –
Universidade Federal do Piauí, 2013.
Orientação: Prof.^a Dr.^a Guiomar de Oliveira Passos.

1. Assistência Social. 2. Bolsa Família. 3.
Intersetorialidade. 4. Educação. I. Título.

CDD 320.981

MARIA MADALENA CAMINHA LEAL SILVA

**Intersetorialidade entre assistência social e educação no Programa Bolsa Família:
efetivação e resultados escolares no município de Teresina**

Dissertação de Mestrado apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas e Letras da Universidade Federal do Piauí, para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em ____ de ____ de _____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Guiomar de Oliveira Passos – UFPI
Orientador

Profa. Dra. Solange Maria Teixeira – UFPI
Membro Interno

Profa. Dra. Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro – ICF
Membro Externo

Prof. Dr. Luís Carlos Sales - UFPI
Suplente

A minha filha Thaís, que apesar das minhas “ausências”, soube compreender, por todo momento, a importância dessa conquista. Você é o amor da minha vida.

AGRADECIMENTOS

“Aprendi que se depende sempre de tanta, muita, diferente gente. Toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas. É tão bonito quando a gente entende que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá. É tão bonito quando a gente sente que nunca está sozinho por mais que pense estar...” (Caminhos do coração, Gonzaguinha).

Não foi fácil chegar até aqui. Do processo seletivo, passando pela aprovação, até a conclusão do mestrado, foi um longo caminho percorrido. Nada foi fácil, nem tão pouco tranquilo. Por isso, quero agradecer a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para essa vitória.

A Deus, por me fortalecer, principalmente nos momentos de fragilidades e dúvidas, pelas pedras no caminho;

Aos meus pais, João (in memoriam) e Maria, pela educação recebida e por me terem ensinado a andar. A vocês que, muitas vezes, renunciaram aos seus sonhos para que eu pudesse realizar o meu, partilho a alegria deste momento.

Aos meus amores, Gerson e Thaís, pelas vezes em que não pude participar de suas vidas. A compreensão de vocês acerca da importância da conclusão deste sonho me fortaleceu, não permitindo que eu desistisse. Minha filha linda, a vida exige determinação e perseverança. Os frutos virão.

À Prof.^a Dr.^a Guiomar Passos, minha orientadora e exemplo profissional, pela confiança em mim depositada, e por não ter permitido que eu interrompesse o processo. Obrigada pela disponibilidade em me atender até nos seus momentos de descanso. Creia, o aprendizado foi imenso.

Por fim, aos muitos amigos de trabalho, pelo estímulo, mesmo quando o cansaço parecia me abater e, principalmente, pela confiança e o carinho de sempre.

Com vocês, queridos, divido a alegria desta experiência.

RESUMO

O presente estudo versa sobre a intersetorialidade entre Assistência Social e Educação, configurada na condicionalidade frequência escolar dos beneficiados do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), no município de Teresina. Examina-se como os setores encarregados – SEMEC e SEMTCAS - agem para efetivá-la, conforme previsto pela política, e o que resultam dos vínculos estabelecidos entre estes, em termos de permanência e progressão escolar nas escolas da rede municipal. Para isso, empreendeu-se uma análise que parte das perspectivas teóricas sob as quais estão pautadas as discussões acerca da intersetorialidade, sua implementação, até seus resultados sobre os índices educacionais de Teresina. Utilizou-se, para a pesquisa, fontes documentais disponibilizadas pelo Ministério da Educação – MEC e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, em particular, do Sistema Presença e Sistema de Gestão de Condicionalidades – SICON, além de Regimentos e Relatórios de Ações das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Educação de Teresina. Os resultados obtidos apontam que a intersetorialidade entre assistência social e educação, pelo PBF, em Teresina, tem se efetivado de forma restrita aos canais formais de acompanhamento, configurado na alimentação dos Sistemas de Presença e de Acompanhamento das Condicionalidades. Isto tem resultando na frequência escolar superior a 85% da quase totalidade dos beneficiados (99%), garantindo, assim, a efetivação do direito de acesso à educação assegurado pela Constituição; em especial, às crianças e adolescentes em situações mais vulneráveis. Todavia, sobre os resultados educacionais, observaram-se repercussões diversas, o que indica, talvez, a necessidade de construção de estruturas de oportunidades intersetoriais e canais de comunicação rotineiros, e não apenas formais, entre os dois setores, de modo a reduzir a distância entre o real e o desejado, isto é, entre a frequência e o êxito escolar expresso em aprendizado e aprovação.

Palavras – chave: Intersetorialidade. Bolsa Família. Assistência Social. Educação.

ABSTRACT

This study is about the intersectionality between social assistance and education, school attendance conditionality set of beneficiaries of the cash transfer program Bolsa Família (PBF) in Teresina. Examine how the sectors responsible - and SEMEC SEMTCAS - act to effect it, as provided by the policy, and which result from the links established between them, in terms of attendance and progression in municipal schools. For this, an analysis was undertaken that part of the theoretical viewpoints which are guided discussions about intersectionality, its implementation until its results on the educational levels of Teresina. Was used for research, documentary sources provided by the Ministry of Education - MEC and the Ministry of Social Development - MDS, in particular, the presence and management of Conditionalities System - SICON, plus Regiments and Reports Shares of Municipal Secretaries Social Care and Education of Teresina. The results indicate that the intersectionality between social care and education, the PBF in Teresina, has effected restricted to formal channels for monitoring, set the Power of Presence and Monitoring Systems of Conditionalities way. This has resulted in higher school attendance at 85% of almost all of the beneficiaries (19%), thus ensuring the realization of the right of access to education guaranteed by the Constitution; especially to children and adolescents in vulnerable situations. However, on educational outcomes, there were several repercussions, indicating, perhaps, the need for construction of structures and opportunities for intersectoral communication channels routine, not just formal, between the two sectors, so as to reduce the distance between the actual and desired, ie, between the frequencies and expressed successfully in school learning and adoption.

Keywords: Intersectoral. Bolsa Família. Social Assistance. Education.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
2.1 Compreendendo a Intersetorialidade.....	10
2.2 A intersectorialidade nas Políticas Sociais no Brasil.....	13
2.3 A intersectorialidade nos programas de transferência de renda como mecanismo de acesso a direitos sociais fundamentais.....	15
2.4 O desenho e as estratégias de indução da intersectorialidade no Programa Bolsa Família.....	23
2.4.1 Atendimento intersectorial do Programa Bolsa Família no acompanhamento das condicionalidades.....	33
3 A CONDICIONALIDADE FREQUÊNCIA ESCOLAR COMO OBJETO DE ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TERESINA	
3.1. O Desenho da Intersetorialidade no PBF no Município de Teresina.....	40
3.2. Atendimento intersectorial do Programa Bolsa Família no Município de Teresina.....	43
3.3. Ações e respostas intersectoriais às situações de descumprimento de condicionalidades e vulnerabilidades sociais em Teresina.....	51
4 A INTERSETORIALIDADE ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS RESULTADOS EDUCACIONAIS DE TERESINA	59
4.1 Análises comparativas dos índices educacionais considerando o período de implantação do Programa Bolsa Família.....	63
4.2 Os resultados na progressão escolar pela ação intersectorial da assistência social e educação em Teresina.....	67
CONCLUSÃO.....	73
REFERÊNCIAS.....	79

1 INTRODUÇÃO

Este estudo versa sobre o sistema de proteção social brasileiro. Focaliza-se a intersectorialidade entre as Políticas Sociais de Assistência Social e de Educação configurada na exigência de matrícula e frequência escolar dos beneficiados do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família (PBF), examinando sua operacionalização e resultados. Questiona-se o seguinte: Como agem os setores encarregados – SEMEC e SEMTCAS - no município de Teresina para efetivar a intersectorialidade? Quais os resultados educacionais dessa intersectorialidade, isto é, da exigência de matrícula e frequência escolar dos beneficiados com a assistência social?

Então, examina-se, por um lado, como os setores encarregados pela educação e assistência social no município agem para efetivar a intersectorialidade prevista pela política e, por outro, o que resultam os vínculos estabelecidos entre os dois setores.

Esta foi uma preocupação surgida quando do acompanhamento da condicionalidade frequência escolar como membro da equipe da Secretaria Municipal de Educação de Teresina – SEMEC, no período de 2004 a 2010. Verificava-se que, a ação se restringia ao envio, bimestralmente, de informações dos alunos em situação de descumprimento de condicionalidade ao Ministério da Educação – MEC, como determina o parágrafo II do art. 28 do Decreto nº 5.209/2004; e deste, ao Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, responsável pela “[...] articulação intersectorial e a supervisão das ações governamentais para o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família” (BRASIL, 2004b).

Do ponto de vista da concepção do PBF e de seu desenho operacional, a intersectorialidade seria o elo essencial com as políticas públicas, ressaltando que a presença de condicionalidade exige que as diferentes esferas de governo estabeleçam arranjos de coordenação intersectorial entre as áreas de assistência, educação e saúde, pelo menos. Assim, a presença de condicionalidades no desenho do PBF e a exigência de gestão intersectorial aumenta a complexidade da implementação local, visto que, o sucesso desse processo está visceralmente relacionado à capacidade de coordenação entre diferentes setores envolvidos com a implementação do Programa.

A investigação teve por base documentos disponibilizados pelo Ministério da Educação – MEC e Ministério do Desenvolvimento Social – MDS em particular, através do Sistema Presença e Sistema de Gestão de Condicionalidades – SICON, Regimentos e Relatórios de Ações das Secretarias Municipais de Assistência Social e de Educação de Teresina.

Estes permitiram compreender o desenho operacional do Programa e das estratégias desenvolvidas para implementação da política; organização do setor educação para o acompanhamento das condicionalidades; os mecanismos de coordenação de fluxo de informações e o desenho e funcionamento de arenas institucionais de concentração intergovernamental e intersetorial.

A essas informações e dados se juntaram aqueles relativos aos resultados educacionais. Esses foram obtidos, inicialmente, a partir do cruzamento de relatórios das crianças e adolescentes beneficiárias do PBF em 2012, disponibilizados pelo Sistema Presença/MEC, com a relação nominal daquelas matriculadas, no mesmo ano, nas escolas municipais universo da pesquisa, fornecida pela Gerência de Informática da Secretaria Municipal de Educação de Teresina – GI/SEMEC. Desse modo, fez-se a identificação dos alunos beneficiários e não beneficiários do PBF e as respectivas séries em que estavam matriculados.

Depois, foram analisados os resultados educacionais – frequência, aprovação, reprovação, distorção idade-série e evasão escolar – da rede municipal em sua totalidade e, especificamente de 04 escolas de ensino fundamental. Nestas, foram examinados os resultados dos matriculados no 5º – em todas as escolhidas – e 9º ano do ensino fundamental – em apenas 3, já que a Escola Municipal Tio Bentes não ofereceu esse ano em 2012¹. Com isso, compararam-se os resultados educacionais dos alunos beneficiários e não beneficiários do PBF.

As escolas escolhidas foram: Escola Municipal Professora Zoraide Almeida, Escola Municipal Clidenor de Freitas Santos, Escola Municipal Tio Bentes e Escola Municipal Barjas Negri, situadas, respectivamente, nas zonas sul, norte, leste e sudeste de Teresina. Os critérios de escolha foram: similaridade na situação socioeconômica das famílias dos alunos matriculados e proximidade nos percentuais de alunos beneficiários e não beneficiários no interior de cada escola.

As análises e resultados estão organizados em quatro capítulos, incluindo esta introdução que é o primeiro. O segundo, *Articulação entre assistência social e educação na execução do Programa Bolsa Família*, trata de como a intersetorialidade se apresenta no desenho das políticas sociais no Brasil, destacando os Programas de Transferência de Renda,

¹ Até 2011 os alunos das séries finais do ensino fundamental matriculados na Escola Municipal Tio Bentes residiam em comunidades sem oferta de vagas, para as quais retornaram em 2012, devido abertura de novas vagas pela construção de uma escola.

e seu caráter intersetorial, como mecanismo de acesso a direitos sociais fundamentais, além de como se organizam as estratégias de indução da intersetorialidade no Programa Bolsa Família. O terceiro, *A condicionalidade frequência escolar como objeto de articulação entre assistência social e educação no município de Teresina*, discorre sobre o desenho da Intersetorialidade no Programa Bolsa Família (PBF) em termos locais e como a SEMTCAS e SEMEC têm respondido às situações de descumprimento de condicionalidade e vulnerabilidade social em Teresina. O quarto, *A intersetorialidade entre assistência social e educação no Programa Bolsa Família e os resultados educacionais de Teresina*, trata dos resultados alcançados pelo município em termos de permanência e progressão escolar, pela análise comparativa destes, considerando em um primeiro momento, o período de implantação do Programa Bolsa Família, e depois os resultados dos alunos beneficiários e não beneficiários matriculados em escolas da rede municipal de ensino.

Nas considerações finais, delinea-se o modelo de intersetorialidade executado no acompanhamento da condicionalidade educacional no PBF, pelas Secretarias de educação e Assistência Social e quais as respostas deste desenho intersetorial sobre os resultados educacionais no município, notadamente sobre os indicadores de permanência, correção de fluxo e aprovação.

2 ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.1 Compreendendo a Intersetorialidade

A intersetorialidade tem sido objeto de muitas discussões. Algumas em torno do entendimento de que constitui um “processo de gestão das políticas públicas”, outras quanto à sua “eficiência enquanto mecanismo racionalizador das ações no corpo dessas políticas” (CARVALHO; CAVALCANTI, 2013, p.164). Etimologicamente, conforme Dantas (2012, p.21 apud CARVALHO; CAVALCANTI, 2013, p. 164), expressa “1) Relações entre dois ou mais setores; 2) Que é comum a dois ou mais setores”. Por conseguinte, a ideia central ou nuclear, como quer a autora, está relacionada à agregação de um “conjunto de setores, que ao se aproximarem e interagirem entre si podem produzir ações e saberes mais integrais e totalizantes”.

Desse modo, define-se como:

Articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Trata-se, portanto, de buscar alcançar resultados integrados visando a um efeito sinérgico (INOJOSA, 2001, p. 105)

Na base então do entendimento, como apontam vários estudos (JUNQUEIRA, 2005; SANTOS, 2011; CARVALHO; CAVALCANTI, 2013), está a setorialização, no caso, das ações do Estado. Estas “tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente, embora as ações se dirijam à mesma criança, à mesma família, ao mesmo trabalhador e ocorram no mesmo espaço territorial e meio-ambiente” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, 1997, p. 22)

É verdade que esta setorialização das políticas públicas, resulta, em grande parte da fragmentação na organização e reprodução do saber, na medida em que há uma tradição da ciência moderna em operar com uma lógica parcializada. Conforme Ferreira e Silva, “[...] enquanto a realidade opera com problemas complexos e mal estruturados, as instituições se organizam em setores e as universidades fragmentam o saber em departamentos” (FERREIRA; SILVA, 2005 apud MONNERAT, 2009, p. 43). O aparato governamental, ressalta Inojosa (2001, p. 103), é contagiado pelas “clausuras das disciplinas”, fatiando-se “por conhecimentos, por saberes, por corporações” e desconsiderando “as pessoas e as famílias como totalidades que são”. Os governos, reforçam Westphal e Mendes (2000, p. 53),

decidem “suas políticas de forma segmentada, setorializada, utilizando um conjunto de organizações — secretarias, departamentos, autarquias, fundações e empresas públicas [...]”. Isto dificulta a efetivação dos direitos pelos cidadãos e, conseqüentemente, a eficácia da ação estatal instituída para tal.

Neste contexto, a intersetorialidade se apresenta “como uma estratégia para superar a fragmentação e fragilidade das políticas sociais com vistas a combater as iniquidades sociais” e também como uma “visão integral das necessidades sociais” ou como forma de “compreender e considerar o cidadão em sua plenitude” (CARVALHO; CAVALCANTI, 2013, p. 165). Trata-se, como ressalta Junqueira (1997, p. 38), de “uma nova lógica que determina a atuação das organizações [...], deixando de ser informada pela especialização, pela setorialização e pela autonomização, mas por uma elaboração integrada de saberes e de percepções do homem e de sua realidade social”.

As justificativas da intersetorialidade, então, vão desde a complexidade da realidade até a amplitude das necessidades humanas. Estas não apenas são insuficientemente respondidas por ações setoriais, como impõem uma perspectiva de integralidade; isto é, do homem visto em sua totalidade e não em partes atomizadas.

O aparelho de Estado setorializado, contudo, tem, segundo Andrade (2004, p. 54), “condicionado os avanços na intersetorialidade”. É que esta requer ações coordenadas e articulação de saberes em todas as etapas do ciclo da política, isto é, na identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação, o que demanda, como observou Inojosa (2001, p. 106), uma “mudança de paradigma”. Dito de outro modo, significa uma reforma do pensamento: “é preciso pensar de outro jeito, para criar, de fato, um paradigma com foco na complexidade, na compreensão da diversidade e, com certeza, na questão da comunicação” (INOJOSA, 2001, p. 106).

Portanto, envolve atores e estruturas e, principalmente, interação ou sinergia, como diz Inojosa (2001), isto é, mais do que simples aproximação entre setores; envolve articulação, superação das “clausuras” e gestão cooperativa.

Isso é alcançado, segundo Santos (2011), pela “promoção de estruturas de oportunidades intersetoriais”, entendidas como “canais de comunicação, informação e participação” (2011, p. 28), que podem ser formais, como as conferências e fóruns; informais, como as redes sociais; e/ou permanentes.

Os canais formais, complementa, permitem aproximação e ampliação das redes de contatos entre os atores de diferentes setores, além do acesso às estruturas mais amplas do

Estado. Contudo, alerta, “a relação entre os setores em uma política intersetorial não pode depender exclusivamente de encontros formalizados que, na maioria dos casos ocorrem apenas anualmente ou a cada dois anos” (SANTOS, 2011, p. 29). Daí a necessidade de “estruturas de oportunidades e canais de comunicação mais rotineiros, ou informais”.

Os canais informais são relações motivadas por “amizade”, “parentesco”, “formação profissional”, “trabalho anterior”, ou seja, aquelas construídas a partir de características sociais semelhantes (SANTOS, 2011, p. 29). Estas, explica, “devem estar disponíveis para que os atores envolvidos em uma dada política pública possam se relacionar”, todavia, não constituem a estratégia principal, sendo apenas elementos facilitadores de construção de vínculos entre setores.

A construção de vínculos, segundo a autora (SANTOS, 2011, p. 29), depende, efetivamente, da criação canais de comunicação e interação permanentes. São eles que, criados, mantidos e operacionalizados por um órgão de coordenação intersetorial, realmente permitem “compartilhamento de recursos e informações”. Nesses canais, a intersetorialidade, se efetiva na “contratualização de relações entre diferentes setores”, numa relação de “interdependência”, que exige espaços comunicativos (SANTOS, 2011, p. 27), e também capacidade de negociação e intermediação de conflitos, para o enfretamento dos problemas comuns aos envolvidos.

Monnerat (2009) não discorda da necessidade de criação de mecanismos de diálogo e de fluxos de informação e comunicação, coordenados por um órgão de cooperação para que haja articulação das ações entre os setores, todavia, acrescenta o planejamento conjunto e definição de áreas comuns de intervenção das políticas. Estas permitem, tanto a “articulação entre as diversas áreas do conhecimento e de práticas, negociação de interesses diversos (MONNERAT, 2009, p. 45), quanto o uso ótimo dos recursos humanos e financeiros. Isso, segundo ela, removeria “um dos maiores obstáculos à ação intersetorial”: o enclausuramento de cada política à uma área de atuação. E isso, reforça Junqueira (1998, p. 15) otimiza os recursos disponíveis.

Desse modo, a articulação demanda: 1) criação de espaços institucionalizados de negociação e decisão, 2) planejamento conjunto das ações intersetoriais, e 3) um núcleo de coordenação acessível a todos os atores envolvidos. Para Bronzo e Veiga (2007), trata-se de um reordenamento dos serviços públicos setoriais, que, segundo os autores, requer:

- a) A *decisão política* de redirecionar a ação pública, reduzindo ou eliminando os efeitos deletérios do “loteamento” da administração local, seja motivado pelo

acomodamento de acordos eleitorais, seja pela departamentalização da estrutura administrativa por áreas do conhecimento.

b) Redefinir os *marcos institucionais* e estabelecer a estrutura de incentivos para induzir a cooperação [...], criar instrumentos de gestão apropriados ao novo arranjo e remanejar recursos financeiros e humanos para viabilizá-lo; e,

c) Viabilizar *alterações na lógica de operação* ou nos processos de trabalho, o que significa, além de uma postura flexível e cooperativa, estabelecer novos fluxos [...] (BRONZO; VEIGA, 2007, p. 14).

Não há consenso sobre o que é preciso fazer para viabilizar a intersetorialidade, ou, em outros termos, para superar a fragmentação das políticas e do aparelho de Estado. Carvalho e Cavalcanti (2013) identificam três tipos ou modelos:

1) Modelo de Gestão - A intersetorialidade enquanto conceito presente nas agendas político partidária, nos discursos dos formuladores de políticas públicas, de diferentes áreas que tentam trabalhar em conjunto, nos documentos oficiais de cada política que apresentam e definem o conceito, criando uma agenda compartilhada de responsabilidade técnica, gerencial e financeira;

2) Modelo Técnico-político – Criam-se grupos de discussões, câmaras técnicas, fóruns de gestores, grupos de trabalho, que preservam a composição de diferentes setores e áreas de conhecimento de modo a proteger o caráter intersetorial e interdisciplinar; e,

3) Modelo Estratégico-profissional – espera-se uma incorporação dos modelos anteriores nas ações profissionais dos agentes envolvidos na execução das políticas. São os grupos de discussão, criação de fluxos e rotinas de trabalho integrado, criação de parcerias entre profissionais de diferentes políticas, criação de protocolos e modelos integrados de avaliação (CARVALHO; CAVALCANTI, 2013, p. 166).

Todas essas indicações, se por um lado, evidenciam os diferentes entendimentos da intersetorialidade e, conseqüentemente, os modos de operacionalizá-la, por outro, confirmam as inquietações na busca sobre como agir sob esse novo paradigma e, principalmente, a necessidade de articulação das ações estatais. De forma geral, porque permite responder às problemáticas sociais em seu caráter complexo e multidimensional, ou, como diz Monnerat (2009, p. 43) em face dos desafios que a crescente complexidade da questão social tem trazido ao sistema de proteção social ou, ainda, por ser uma estratégia de superação da fragmentação características da ação estatal no Brasil como se verá a seguir.

2.2 Intersetorialidade nas políticas sociais no Brasil

A fragmentação, segundo Draibe (1993), é uma das “características morfológicas” do sistema de proteção social brasileiro. Esta é presente tanto em sua constituição entre 1930-1964, quando, diz, se desenvolveu “seletivo, no plano dos beneficiários”, “heterogêneo, no plano dos benefícios” e “fragmentado, nos planos institucionais e financeiros” (DRAIBE, 1990, p. 08), quanto no seu modo de funcionamento entre 1964-1988.

Trata-se, segundo Draibe (1993, p. 27), de “outra face da centralização”, configurada pela “multiplicidade de formas de organismos públicos, tais como institutos, fundações e, principalmente, empresas públicas criados no período”. Na expressão da autora, essa é “de corte dinâmico”, posto que se “cristalizava” no período de consolidação institucional sob a égide do autoritarismo. Esta, diz, “respondendo [...] dinamicamente, pela reprodução do sistema” (DRAIBE, 1993, p. 26). Isso, segundo ela, conferiu ao perfil organizacional do aparelho social do Estado:

- Burocratização excessiva;
- Bloqueio à formulação e implantação de planos gerais para cada setor da política social nacional;
- Ausência de mecanismos públicos de controle, abrindo espaço para o livre movimento dos interesses privados no aparelho de Estado;
- A incrível superação de programas e clientelas, como expressão da desintegração institucional (DRAIBE, 1990, p. 26).

A Constituição Federal de 1988 cuidou de criar “remédios” para cada um desses males.

- À excessiva burocracia e centralização, a municipalização;
- Aos planos fragmentados – a formulação de planos gerais;
- À ausência de mecanismos públicos de controle – a instituição do controle social em todas as ações estatais e em todos os níveis;
- À superposição e desintegração – os sistemas únicos e descentralizados de ações cujo paradigma é o Sistema Único de Saúde.

Isso significava rever, como diz Farias (1997, p. 32), política e conceitualmente, os “princípios norteadores do antigo padrão de prestação de serviços sociais”, alterando, substancialmente, pilares básicos do modelo até então vigente.

A instituição de seguridade social como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, art. 194) é expressão dessas alterações. Aí, estabelece a articulação e integração de ações entre Estado e Sociedade e abarca, sob uma mesma denominação, diferentes modos, princípios e critérios de proteção social. Para isso, preconiza que sua organização tenha por base os seguintes objetivos:

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

Abriam-se aí as possibilidades para uma organização que contemplasse os princípios convencionais da seguridade estabelecidos pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) desde 1952, conforme Mesa-Lago (2007, p. 13):

Universalidade da cobertura e do atendimento, igualdade, equidade ou uniformidade de tratamento, solidariedade e redistribuição de renda, abrangência e suficiência das prestações na América Latina, unidade, responsabilidade do Estado, eficiência e participação social na administração e sustentabilidade financeira.

Era um encontro com a contemporaneidade, pois incorporava “as experiências acumuladas ao longo do século XX pelos Estados europeus na prestação dos serviços sociais” (FARIAS, 1997, p. 35), instituindo o bem-estar como função estatal e, ao mesmo tempo, sintonizava-se com o debate político da época que o associava à própria noção de igualdade, valor essencial à consolidação do processo democrático. Interessa a esse estudo, o que se refere à unidade de administração.

Esta, segundo Mesa-Lago (2007), já constava no Plano Beveridge como meio de redução de custos, de eliminação da multiplicidade de programas, dentre outros. Nas definições das políticas que compõem a seguridade social, se expressou na integração das ações, atendendo ao já preconizado por Beveridge e a Organização Internacional do Trabalho, constituindo-se em mecanismo de enfrentamento do crônico quadro de carências sociais, vez que estabelecia desde um orçamento único para as até então três políticas — assistência, previdência e saúde — e gestão compartilhada através do Conselho Nacional de Seguridade Social, até instituição de redes integradas sob um comando único em cada nível de governo. A finalidade, como reclamavam as mobilizações em torno da elaboração da Constituição, era o “atendimento integral”, isto é, total.

Essa integralidade adquiriu contornos específicos em cada política. Na previdência, na garantia de salário integral e na cobertura dos mais diferentes agravos. Na saúde, estabelecida no inciso II do artigo 198 como uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde - SUS — “atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos

serviços assistenciais” (BRASIL, 1988), é definida na norma regulamentadora, Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, como “um conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema” (BRASIL, 1990, art. 7º, inciso II).

Na assistência social (BRASIL, 1993, art. 1º), a integração é estabelecida desde a própria definição de assistência como “um direito do cidadão e dever do Estado, [...], realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” - até na forma de enfrentamento da pobreza, de garantia dos mínimos sociais, de provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, consoante o inciso II da Lei nº 8.742/93.

A articulação entre as políticas é a base do Plano Nacional de Assistência Social - PNAS. Este, em seus próprios termos, define-se como um plano que “expressa a política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e com a rede socioassistencial” (BRASIL, 2004f, p. 37). Coloca que “os serviços de proteção social têm estreita interface com o sistema de garantia de direito, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada” (BRASIL, 2004f, p. 31); e ainda nessa vertente, que “o objeto da ação pública, buscando garantir a qualidade de vida da população, extravasa os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentam as políticas sociais e em especial a política de assistência social”. (BRASIL, 2004f, p. 37).

Tal concepção foi aprofundada com a instituição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através, primeiro, da Norma Operacional Básica (BRASIL, 2005c) e depois da Lei nº 12.435/11, que, a exemplo do que já havia no Sistema Único de Saúde, consignou ao lado da integralidade, a integração na forma de organização e de execução.

A integração se expressa nos objetivos do próprio SUAS, quando se refere ao compartilhamento de ações entre os entes federados na gestão das ações de assistência social - “consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica, entre os entes federativos, que de modo articulado, operam a proteção social não contributiva” (BRASIL, 2011, Art. 6º). Também está presente ao definir que os serviços e benefícios sejam efetivados “através de uma rede socioassistencial de Proteção Social Básica e Especial” (BRASIL, Art. 6º-A).

A base dessa rede são os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e Centros de Referência Especializados da Assistência Social - CREAS. São unidades públicas estatais, responsáveis em promover a interface da assistência social com as demais políticas públicas e com entidades e organizações situadas em sua área de abrangência; além de

articular, coordenar e ofertar os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social” (BRASIL, 1993, Art. 6º-C).

Para além das políticas de seguridade, a ideia de integração também se insere como elemento constituinte da regulamentação do direito à educação. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei nº 9.394/96) a educação “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” e, no caso daquela que ocorre em instituições próprias, a educação escolar, vincula-se “ao mundo do trabalho e à prática social” (BRASIL, 1996, art. 1º, § 2º).

Os nexos se estabelecem entre escola e família, por exemplo, no dever da matrícula dos menores (BRASIL, 1996, art. 5º, §1º, III), e na garantia da frequência (Art. 12, VII) e entre os entes federados. Neste aspecto, a integração se expressa no “regime de colaboração” entre os sistemas de ensino e na articulação entre os diferentes níveis que compõem a organização da educação nacional (Art. 8º). A articulação também se manifesta na instituição da qualidade do ensino associado à gestão democrática da educação pública, que envolve a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”, bem como da comunidade em “conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996, art. 14).

Observa-se, então, que, tanto no texto constitucional, como nas legislações complementares, a ação intersetorial constitui-se um aspecto logrado em praticamente todas as áreas das políticas sociais, efetivando-se através da articulação no interior de cada setor e entre as próprias políticas, como demonstra a própria proposta de seguridade. A implementação, contudo, segundo Monnerat e Souza (2011), ainda se depara com obstáculos. As próprias regulamentações com suas especificidades, aliadas às resistências dos atores envolvidos em cada setor, têm dificultado a articulação prescrita na Constituição. Para as autoras,

A não adoção da perspectiva sistêmica, traduzida na desarticulação entre saúde, assistência social e previdência, obstaculizou o desenvolvimento de uma cultura do diálogo e da promoção de ações intersetoriais no campo das políticas sociais, com consequências marcantes no contexto atual (MONNERAT; SOUZA (2011, p.43)

A despeito dessas dificuldades ou, tendo em vista sua superação, a integração ou articulação entre políticas públicas tem constituído a base de programas e projetos. Entre a política de seguridade, saúde e assistência social, em particular, e de educação, focalizadas

nesse estudo, a integração tem sido estabelecida, como se expõe a seguir, nos programas de transferência de renda desde as primeiras iniciativas.

2.3 A intersectorialidade nos programas de transferência de renda como mecanismo de acesso a direitos sociais fundamentais.

São Programas de Transferência de Renda, segundo Silva (2008, p. 130),

Aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um corte de renda per capita familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo.

No Brasil, foram implantados a partir de 1990, refletindo uma tendência, já naquele momento mundial, de reordenamento do papel do Estado na garantia da segurança social. Eram, como diz Draibe (1993), “o reconhecimento de que há formas de pobreza, marginalidade e não integração [...], que não foram, e dificilmente serão amenizadas ou superadas pelos mecanismos tradicionais das políticas sociais” (DRAIBE, 1993, p. 42).

Os primeiros programas implantados no Brasil foram: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima – PGRFM, em Campinas (SP) e os Programas Bolsa Familiar para Educação – PBF e Poupança-Escola do Governo de Brasília (DF). Tornaram-se paradigmas, isto é, modelos para as experiências subsequentes por, como destaca Silva (2008, p. 190) trazerem um “conteúdo qualificador” em relação a outros já existentes, que se constituía em estabelecer a família como unidade beneficiária e vincular a transferência monetária à educação.

Isto, de acordo com Silva (2008), consistia em meio de articular o traço compensatório da transferência monetária, com mecanismos estruturais de médio e longo prazo. Já para Cunha (2009), expressa o entendimento da pobreza como questão social e, como tal, demandatória, de “articulação intersectorial”, sem a qual não seria “possível o desenvolvimento das capacidades das famílias em situação de vulnerabilidade”, bem como a “ampliação de suas possibilidades de escolha, com impacto na inclusão social dos seus membros” (CUNHA, 2009, p.341).

Lavinas e Versano (1997) consideram que essa era expressão da preocupação com a diminuição gradual da desigualdade de oportunidades e, conseqüentemente, com a necessidade de ampliação do capital humano dos mais pobres e, portanto, de sua capacidade futura de geração autônoma de renda. Na análise de Silva (2008), era um rompimento com o

caráter assistencial-compensatório historicamente arraigado às políticas sociais, na medida em que incorporavam um componente estrutural.

Esses parâmetros foram adotados pelo governo federal no Programa Bolsa-Escola — Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação, do Ministério da Educação (Lei nº 10.219/2001a) e no Programa Bolsa Alimentação (PBA) do Ministério da Saúde (BRASIL, 2.206/2001b).

O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação, do Ministério da Educação tinha como público alvo crianças entre 6 e 14 anos, cujas famílias tinham renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança, até um máximo de R\$ 45,00. Exigia que as crianças beneficiárias tivessem frequência escolar mínima de 85%.

O Programa Bolsa Alimentação (PBA) do Ministério da Saúde tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 90,00. O valor do benefício era de R\$ 15,00 por criança, entre 0 e 6 anos, ou mulher grávida, até um máximo de R\$ 45,00. Exigia da família a atualização do cartão de vacinação, para as crianças beneficiárias; e para as mães, consultas regulares para o pré-natal ou acompanhamento pós-parto.

Esses Programas deparam-se, segundo Silva (2008), na avaliação do próprio governo, com sobreposição de recursos e de públicos alvos; dispersão de comando; planejamento setorizado ou fragmentado em cada Ministério e desarticulação; provocando desperdício de recursos e ineficácia. Por conseguinte, a inovação da transferência de renda se deparava com os tradicionais problemas do sistema de proteção social.

O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família - PBF, criado através da Lei 10.836 de 09 de janeiro de 2004, dentre outras providências, unifica os Programas Bolsa escola, Bolsa alimentação, Auxílio Gás e Cartão alimentação (BRASIL, 2004a, art. 1º). Estes, consoante a Exposição de Motivos nº 47/C. Civil de 20 de outubro de 2003, que encaminhou a Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Programa, “nasceram de forma independente, não se constituindo em uma política dotada dos necessários atributos de complementaridade e integralidade” (BRASIL, 2003a, p. 5). Isso, complementa, “reforça a lógica setorial e departamentalizada que pulveriza recursos, resulta na sobreposição de ações, gera disputa institucional e fragmenta ações, tornando-as pouco eficazes”.

O novo Programa, diz ainda a Exposição de Motivos, então, proveria “de maior racionalidade, organicidade e efetividade, a ação do Estado na gestão e execução das ações de transferência de renda”. Desse modo, diz ainda, “estimulará uma nova cultura institucional,

implementando um inédito modelo de gestão que incidirá positivamente no enfrentamento da pobreza e na melhoria do gasto social” (BRASIL, 2003a, p. 5).

É certo que a ideia de unificação não era nova. Ainda no governo de FHC, foi instituído, através do decreto nº 3.887/2001, um Cadastro Único como instrumento a ser utilizado pelos órgãos federais para concessão de programas focalizados e permanentes, do governo federal (BRASIL, 2001c, art. 1º), e um “Cartão-cidadão”, para unificação dos diversos cartões utilizados em cada programa, para permitir às famílias retirar o valor monetário correspondente ao benefício que lhe é devido. Como destaca Silva (2008), “a unificação do cadastro e a utilização de cartão único, torna possível o gerenciamento dos programas e a redução dos custos meios” (SILVA, 2008, p. 133-134).

Assim como também não era inovação as contrapartidas das famílias, as chamadas condicionalidades, para recebimento da transferência monetária. O Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à Educação exigia frequência escolar de 85% das crianças beneficiadas e o Programa Bolsa Alimentação (PBA) do Ministério da Saúde exigia que a atualização do cartão de vacinação, para as crianças beneficiárias, e visitas regulares ao posto de saúde das mães para realizar o pré-natal ou acompanhamento do período de amamentação.

A novidade, ao lado do entendimento da pobreza como “um fenômeno complexo, multidimensional” e duradouro, era, nos termos da Exposição de Motivos, a “unificação dos procedimentos de gestão e execução” expressa na gestão a cargo de um único Ministério, o de Desenvolvimento Social e de Combate a Fome - MDS, criado em janeiro de 2004, e a previsão de Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família. Este tendo a finalidade de “definir diretrizes, normas e procedimentos sobre o desenvolvimento do Programa bem como apoiar iniciativas nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal para instituição de políticas públicas sociais, visando promover a emancipação das famílias beneficiárias” (BRASIL, 2003a, p. 7-8).

É que, conforme a Exposição de Motivos (BRASIL, 2003a, p. 8), “a melhoria da gestão é condição básica para o aumento da efetividade do gasto social”, justificando:

A unificação dos programas de transferência de renda significa um relevante avanço em termos de racionalidade administrativa, acabando com a replicação em diferentes órgãos e entidades do Governo Federal em estruturas responsáveis pelo gerenciamento dos atuais programas de transferência de renda [...].

A unificação, ainda segundo essa fonte, é potencializada, “com a centralização da gestão do Cadastro único, do pagamento e da avaliação do Programa” (BRASIL, 2003a, p. 9).

Com isso, dizem os propositores, será possível aumentar o número de famílias beneficiárias e o valor médio do benefício.

Verifica-se, então que, a superação da fragmentação era, mais do que um modo de enfrentamento da pobreza em suas múltiplas dimensões e complexidades, condição para a universalização da cobertura ou, pelo menos de sua ampliação, e para tornar as prestações se não suficientes, mas, pelo menos, minimamente adequadas ao amparo dos riscos ou contingências como preconizado na Convenção nº 102 da Organização Internacional do Trabalho de 1952, conforme Mesa-Lago (2007).

O Programa Bolsa Família – PBF, como seus antecessores, beneficia famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, por meio da transferência financeira; a situação de extrema pobreza é atribuída a famílias com renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00; aquelas em situação de pobreza encontram-se na faixa de renda mensal *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00 (BRASILa, 2004). Família é definida pelo PBF como,

[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros (BRASIL, 2004a, art. 2º).

Os valores dos benefícios pagos pelo programa variam de R\$ 32,00 a R\$ 306,00 de acordo com a renda mensal da família, por pessoa, e o número de crianças e adolescentes de até 17 anos; bem como o número de gestantes e nutrizas componentes da família. O Programa tem como principais tipos de benefícios: o básico, o variável e o variável vinculado ao adolescente (BRASIL, 2004a, art.19). O Benefício Variável, de R\$ 32,00 é pago às famílias pobres, com renda mensal de até R\$ 140,00, por pessoa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizas. Cada família pode receber até cinco benefícios variáveis, ou seja, até R\$ 160,00. O Benefício Variável vinculado ao adolescente (BVJ), de R\$ 38,00 é pago a todas as famílias do programa que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois benefícios variáveis vinculados ao adolescente, ou seja, até R\$ 76,00.

Para o recebimento destes benefícios, as famílias devem cumprir uma agenda mínima nas áreas da educação, saúde e assistência social (BRASIL, 2004a, art. 3º). São as denominadas condicionalidades. Estas são concebidas pelo PBF como “a participação efetiva das famílias no processo educacional e nos programas de saúde que promovam a melhoria das condições de vida na perspectiva da inclusão social” (BRASIL, 2004a, art. 27).

A contrapartida na educação é a frequência escolar mínima de 85% pelas crianças e adolescentes beneficiárias do Programa, entre 6 e 15 anos; e de 75% entre os adolescentes de 16 e 17 anos. Na saúde, é a manutenção do calendário de vacinação em dia; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 07 anos; acompanhamento do pré-natal e de nutrizes na faixa etária entre 14 e 44 anos, através da participação em atividades educativas sobre aleitamento materno e alimentação saudável (BRASIL, 2004a, art. 13). Na assistência social, é a frequência mínima de 85% nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV pelas crianças e adolescentes de até 15 anos em risco, ou que foram retiradas de trabalho infantil (BRASIL, 2012a, art.2º).

Por conseguinte, são três os eixos principais do PBF, conforme os documentos instituidores: renda, condicionalidades e ações e programas complementares. Explica:

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 e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2004b).

Desse modo, ao tempo em que unificou diferentes Programas, o Bolsa Família, articulou, através das condicionalidades, setores sociais – assistência social, saúde e educação — e família e escola; família e serviços de saúde ou, numa expressão, entre Estado e sociedade.

Por conseguinte, as condicionalidades constituem o elo essencial entre as políticas públicas. Essas, além de “estimular as famílias beneficiárias a exercerem seu direito de acesso a outras políticas públicas, no sentido de promover a melhoria de suas condições de vida” (BRASIL, 2004a, art. 27, I), possibilitam a identificação das “vulnerabilidades sociais que afetam ou impedem o acesso das famílias beneficiárias aos serviços públicos a que têm direito, por meio do monitoramento de seu cumprimento” (BRASIL, 2004a, art. 27, II).

Esse permite identificar os motivos de descumprimento das condicionalidades, possibilitando o mapeamento das famílias que se encontram em maior grau de vulnerabilidade e risco social, e constitui um indicador para orientar as políticas sociais e o acompanhamento familiar. Nos termos de Ximenes e Agatte (2011, p. 13), o acompanhamento das condicionalidades,

Permite uma abordagem integral tanto das famílias, em sua trajetória de vida, quanto das ações voltadas para o enfrentamento das suas situações de vulnerabilidades. A sinergia gerada pela oferta simultânea do benefício monetário e dos serviços sociais de educação, saúde e assistência social potencializa a capacidade de desenvolvimento das famílias, contribuindo para sua melhor inserção na dinâmica da vida social, comunitária e produtiva. (XIMENES; AGATTE, 2011, p. 13).

A exigência de contrapartidas, entretanto, permanece gerando controvérsias. Por um lado, há aqueles que entendem que a contrapartida condiciona o direito constitucional das famílias à assistência, ao cumprimento de exigências, numa situação em que os potenciais beneficiários já se encontram em situação bastante vulnerável (LAVINAS, 2004; ZIMMERMAN, 2006); aqui, o entendimento é que o direito social condicionado a obrigatoriedades ameaça o direito à cidadania.

Por outro lado, há quem defenda as condicionalidades, identificando-as com potencial para pressionar as demandas por serviços sociais junto ao poder público; representando assim, a oportunidade de ampliação do acesso de uma grande parcela da população a direitos ainda incompletos, tais como a saúde e educação. Nessa perspectiva, a contrapartida é vista como possibilidade de combinação do assistencial/compensatório com medidas estruturantes (SILVA, 2006). A condicionalidade, nesta concepção, é “sinônimo de emancipação e inclusão social” (MONNERAT, 2007, p. 1.459).

Esta é a concepção que norteia o Programa Bolsa Família - PBF. Neste, as condicionalidades têm como objetivo reforçar o direito de acesso das famílias aos serviços de saúde e de educação e responsabilizar o poder público pelo atendimento; além de identificar situações de vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, de forma a orientar as ações do poder público para o acompanhamento destas.

Para isso, as diferentes esferas de governo estabelecem arranjos de coordenação intersetorial, de modo que as políticas setoriais comuniquem-se quanto aos encaminhamentos referentes às famílias beneficiárias do PBF (BRASIL, 2004a). Os mecanismos organizacionais de efetivação dessa articulação expõem-se a seguir.

2.4 O desenho e as estratégias de indução da intersetorialidade no Programa Bolsa Família

A articulação e a definição de estratégias envolvendo diferentes setores e níveis de governo no Programa Bolsa Família é de responsabilidade, consoante o art. 4º da Lei nº 10.836/2004 de 9 de janeiro de 2004, do Conselho Gestor Interministerial, denominado, a partir da Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, simplesmente, Conselho Gestor (CGPBF).

É um órgão deliberativo, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome, composto por representantes dos Ministérios Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Educação e da Saúde; além do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; da Casa Civil da Presidência da República; e Caixa Econômica Federal (BRASIL 2004b, Art.5º).

Ao CGPBF compete “estabelecer as diretrizes, normas e procedimentos para o desenvolvimento e implementação do Programa Bolsa Família”, bem como “apoiar iniciativas para instituição de políticas públicas” que promovam “a emancipação das famílias beneficiadas pelo Programa nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal [...]” (BRASIL, 2004a, Art. 4º). Para coordenação, supervisão, controle e avaliação da operacionalização do Programa, além da articulação com as instâncias de controle social, o CGPBF conta com uma Secretaria-executiva (BRASIL, 2004a, Art. 5º).

À Secretaria-executiva, segundo o art.5º da Lei nº 10.836, cabe:

Coordenar, supervisionar, controlar e avaliar a operacionalização do Programa, compreendendo o cadastramento único, a supervisão do cumprimento das condicionalidades, o estabelecimento de sistema de monitoramento, avaliação, gestão orçamentária e financeira, a definição das formas de participação e controle social e a interlocução com as respectivas instâncias, bem como a articulação entre o Programa e as políticas públicas sociais de iniciativa dos governos federal, estadual, do Distrito Federal e municipal (BRASIL, 2004).

Todavia, o encarregado pela coordenação, gestão e operacionalização do Programa é o Ministério de Desenvolvimento Social. A ele, compete, em especial, conforme o art. 2º do Decreto nº 7.332 de 2010, a execução das seguintes atividades:

- I - realizar a gestão dos benefícios do Programa Bolsa Família;
- II - supervisionar o cumprimento das condicionalidades e promover a oferta dos programas complementares, em articulação com os Ministérios setoriais e demais entes federados;
- III - acompanhar e fiscalizar a execução do Programa Bolsa Família, podendo utilizar-se, para tanto, de mecanismos intersetoriais;
- IV - disciplinar, coordenar e implementar as ações de apoio financeiro à qualidade da gestão e da execução descentralizada do Programa Bolsa Família; e
- V - coordenar, gerir e operacionalizar o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2010a).

No cumprimento destas atribuições, o Ministério promove a articulação tanto interna quanto externamente. A primeira consiste em integrar ações e programas desenvolvidos pelo próprio MDS. Por exemplo, na Assistência Social, com o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Serviço de Acompanhamento Integral às Famílias – PAIF; na Segurança Alimentar e Nutricional, com ações relativas à Rede de Equipamentos Públicos de Alimentação e de Acesso à água; e com a Secretaria de Gestão de informações – SAGI, cujo objetivo é potencializar a implementação e os resultados do Bolsa Família (MDS, 2012)². A articulação externa consiste na parceria com outros Ministérios, especialmente o da Educação

² Informações do site oficial do MDS. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/gestaodescentralizada>> Acesso em: dezembro de 2012

- MEC (Portaria nº 3.789/04d) e o da Saúde - MS (Portaria nº 2.509/04c), a fim de garantir o cumprimento das condicionalidades; e com a Caixa Econômica Federal que é o agente operador do Bolsa Família.

À Caixa Econômica Federal compete fornecer a “infraestrutura necessária à organização e à manutenção do Cadastro Único do Governo Federal”, a organização e operacionalização da logística de pagamento dos benefícios, a elaboração dos relatórios “e o fornecimento de bases de dados necessários ao acompanhamento, ao controle, à avaliação e à fiscalização da execução do Programa Bolsa Família por parte dos órgãos do Governo Federal designados para tal fim” (BRASIL, 2009c, art. 16).

Os entes federados vinculam-se ao Programa, de acordo com § 1º do art. 8º, na redação dada pela Lei nº 12.058 de 2009, mediante termo de “adesão voluntária” (BRASIL, 2009b) que requer, para a sua celebração, a existência formal e em pleno funcionamento, de instância de controle social constituída, de forma paritária, por membros da sociedade e do governo, e indicação de um coordenador (BRASIL, 2010b). Aos Estados cabe, conforme o art. 13 do Decreto 5.209 de 2004, o seguinte:

- I - constituir coordenação composta por representantes das suas áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes, responsável pelas ações do Programa Bolsa Família, no âmbito estadual;
- II - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera estadual;
- III - promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais;
- IV - disponibilizar apoio técnico-institucional aos Municípios;
- V - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e da saúde, na esfera estadual;
- VI - apoiar e estimular o cadastramento pelos Municípios;
- VII - estimular os Municípios para o estabelecimento de parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta dos programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União e os Municípios, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades (BRASIL, 2004b).

Trata-se, por conseguinte, de não apenas manter a intersetorialidade preconizada pelo Programa como também auxiliar os municípios na prestação dos serviços necessários a uma assistência integral, e em particular, ser um instrumento na articulação entre estes e a União. Para Monnerat (2009), o aparato legal existente mostra que a maior competência dos Estados, é de complementaridade, “finando, sobretudo a função de assessoria aos municípios”, pois que “a maior parte das responsabilidades recai sobre o nível local” (MONNERAT, 2009, p. 77). Aos municípios, cabe, conforme o art. 14 do Decreto 5.209 de 2004 (BRASIL, 2004b).

- I - designar área responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, quando existentes;
- II - proceder à inscrição das famílias pobres do Município no Cadastro Único do Governo Federal;
- III - promover ações que viabilizem a gestão intersetorial, na esfera municipal;
- IV - disponibilizar serviços e estruturas institucionais, da área da assistência social, da educação e de saúde, na esfera municipal;
- V - garantir apoio técnico-institucional para a gestão local do programa;
- VI - constituir órgão de controle social nos termos do art. 29;
- VII - estabelecer parcerias com órgãos e instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta de programas sociais complementares; e
- VIII - promover, em articulação com a União e os Estados, o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades.

Estes, dizem Cardoso e outros (2006, p. 04), “são os protagonistas na gestão do programa junto às famílias”, pois “é nessa instância que se implementa efetivamente a concessão do benefício”. São os encarregados da operacionalização, em particular no que se refere a tornar efetiva a ação estatal, realizando desde a inscrição dos usuários e a oferta dos serviços requeridos pela integralidade da assistência até o cumprimento das condicionalidades. Isso sem descuidar do controle social e da intersetorialidade.

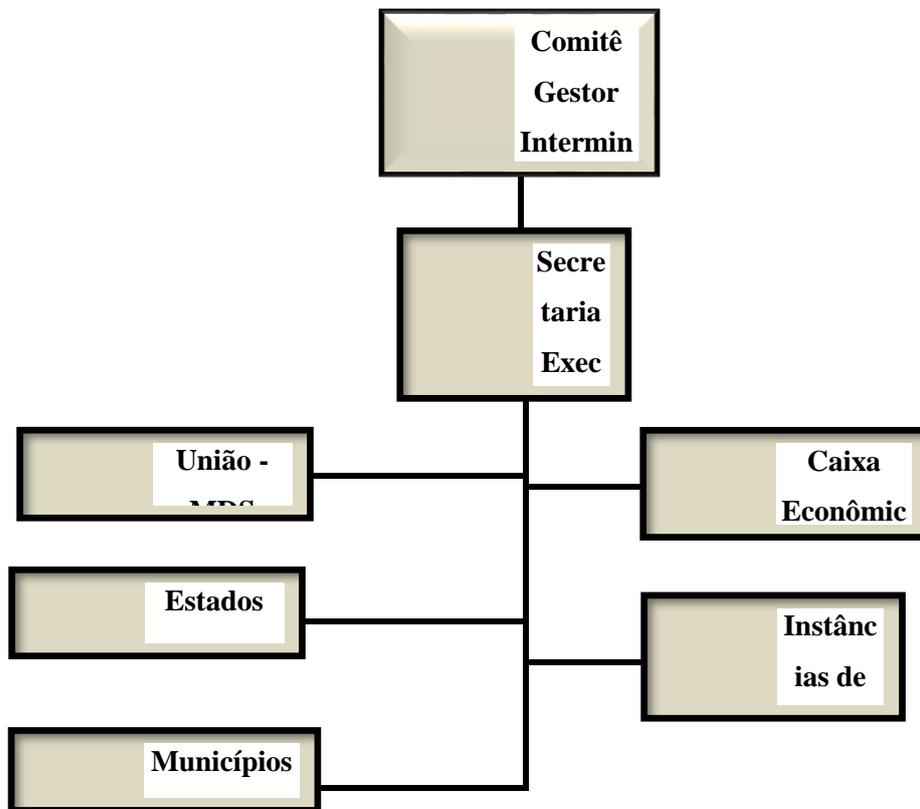
A constituição do conselho de controle social é um dos requisitos mínimos da adesão do município ao Programa Bolsa Família (BRASIL, 2005b, Art. 2º). Esse deve ter caráter intersetorial, composto por representantes das áreas de assistência social, saúde, educação, segurança alimentar, da criança e adolescente, com paridade entre governo e sociedade (BRASIL, 2004b, Art. 29).

A essa instância cabem atribuições relacionadas ao acompanhamento e avaliação do Programa Bolsa Família, para subsidiar o controle e fiscalização de sua execução, seja na ordem do município ou jurisdicional (BRASIL, 2004b, Art. 31). De acordo com o MDS, o controle social do Programa Bolsa Família, através das Instâncias de Controle Social (ICS), é uma parceria entre Estado e sociedade, pois “possibilita compartilhar responsabilidades e proporciona transparência às ações do poder público, buscando garantir o acesso das famílias mais pobres à política de transferência de renda” (MDS, 2013) 3.

Essas competências somadas a aquelas dos estados são também atribuídas ao Distrito Federal. Tem-se, então, a seguinte estrutura organizacional:

³Informações site oficial do MDS. Disponível em: < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controlesocial> > Acesso em: fevereiro 2013.

Gráfico 1: Estrutura Organizacional do Programa Bolsa Família – PBF



Fonte: Elaboração própria a partir do estabelecido pelo Decreto 5.203/2004

Por conseguinte, observada a estrutura organizacional do PBF, constata-se que a execução é dependente tanto de ações compartilhadas entre as três esferas de governo, como também da integração de ações e serviços de outras áreas das políticas sociais, e com a sociedade. Para tanto, necessita de coordenação e negociação permanentes.

A operacionalização inicia-se com a inclusão, pelo município, no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). A seleção depende do atendimento dos critérios de elegibilidade, quais sejam: renda per capita de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo ou renda familiar mensal de até 3 salários mínimos (BRASIL, 2007, art. 4º).

Ao serem selecionadas, as famílias comprometem-se a cumprir as condicionalidades, como contrapartida ao benefício, através do acompanhamento, na saúde, da vacinação, crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos, e das mulheres na faixa de 14 a 44 anos, se gestantes ou nutrizes, do pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, o compromisso é sobre a frequência escolar das crianças e adolescentes, e na

assistência social pela frequência nos Serviços de Fortalecimento de Vínculos, para aqueles inseridos em programas protetivos (BRASIL, 2012b).

As condicionalidades são monitoradas pela União, estados e municípios, numa rotina complexa que “envolve o exercício de atribuições complementares e coordenadas [...]”, e executada de forma “descentralizada, observada a intersetorialidade entre as políticas de educação, saúde e assistência social” (BRASIL, 2012a, Art.12). Desse acompanhamento participam os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Saúde e Educação, em nível nacional, que em conjunto acompanham, registram e consolidam as informações resultantes do acompanhamento, além das secretarias estaduais e municipais, nas áreas da assistência em suas áreas de competência, como detalhado abaixo.

Tabela 1: Rede de Implementação das Condicionalidades no PBF

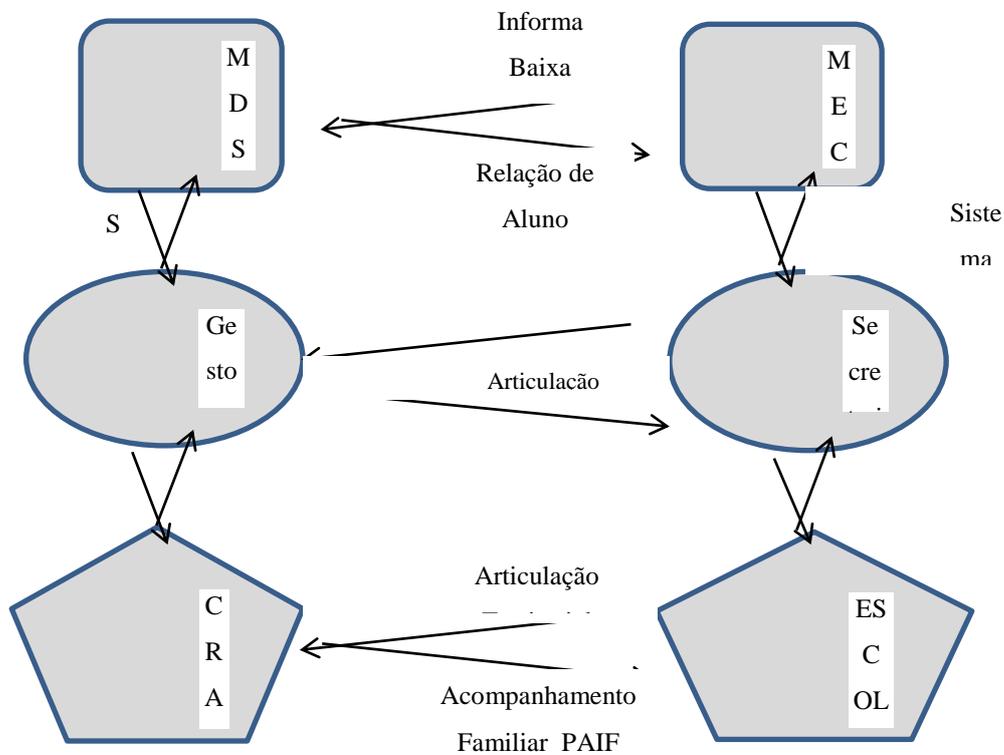
ÁREAS	ÁREAS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DAS CONDICIONALIDADES NO PBF
Assistência Social	Federal – Secretaria Nacional de Renda de Social – SERNAC/MDS Estadual – Coordenador Estadual do Programa Bolsa Família Municipal – Gestor Municipal do Programa Bolsa Família e do Cadastro único.
Saúde	Federal – Secretaria de Atenção à Saúde - MS Estadual – Coordenador Estadual do PBF na Saúde Municipal - Técnico responsável pelo PBF na saúde
Educação	Federal – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI/MEC. Estadual – Coordenador Estadual da Frequência Escolar Municipal – Operador Municipal da Frequência Escolar

Fonte: BRASIL. Portaria nº 251/2012.

A Secretaria Nacional de Renda de Social – SERNAC do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), através do Departamento de Condicionalidades – DECON, é responsável por gerar e fornecer às secretarias competentes do Ministério da Saúde e Educação, base de dados com informações sobre o público a ser acompanhado, para que seja realizado o registro periódico do acompanhamento das condicionalidades referentes à sua área de atuação (BRASIL, 2012a, Art. 12, I). Nesse sentido, a SERNAC/DECON tem o papel de articular as ações de gestão das condicionalidades no âmbito nacional.

Na saúde, a coordenação nacional da condicionalidade é de responsabilidade do Departamento de Atenção Básica do Ministério da Saúde; e, nos estados e municípios, a gestão do PBF compete aos responsáveis técnicos indicados pelas suas respectivas Secretarias de Saúde. Na educação, cabe à Secretaria de Educação em Direitos Humanos e Inclusão – SECADI, do Ministério da Educação, a coordenação da condicionalidade, ao passo que nos estados essa atribuição é de competência dos coordenadores estaduais da frequência escolar e, nos municípios, dos operadores municipais da frequência escolar, ambos indicados pelos gestores das Secretarias de Educação. A articulação entre educação e assistência configura-se no seguinte desenho:

Gráfico 2: Intersetorialidade entre educação e assistência social no PBF



Fonte: Elaboração Própria com base na Portaria GM/MDS nº 251/2012

O Departamento de Condicionalidades do Ministério do Desenvolvimento Social – Decon/MDS, que retira informações dos alunos do CadÚnico, as envia para o MEC. Este as insere num Sistema denominado Presença, através do qual as secretarias municipais de educação realizam o registro das informações da frequência e acompanhamento do acesso e permanência dos alunos beneficiários à escola. Esses, via escola, cobram das Secretarias municipais, o cumprimento da frequência escolar de todas as escolas localizadas no território, estaduais e municipais, e monitoram suas respostas. Essa sistemática é repetida cinco vezes por ano, uma vez a cada dois meses, salvo no período de férias escolares.

Essas informações, ao serem recebidas pelo Ministério de Educação, através do Sistema Presença – MEC são organizadas e encaminhadas ao Departamento de Condicionalidades do MDS, com as informações das famílias que se encontram em situação de descumprimento de condicionalidade. Ou seja, aquelas cujas crianças e adolescentes sob sua responsabilidade, tenham excedido o limite máximo de ausências escolares – 15% para os beneficiários do ensino fundamental e 25% para os beneficiários do ensino médio. Essas informações de descumprimento são encaminhadas ao MDS acompanhadas dos motivos que as geraram, já previstos no Sistema de Presença.

Tabela 2: Motivos de baixa frequência para o Programa Bolsa Família

Código	Motivo
51	Gravidez
52	Mendicância/Trajatória de Rua
53	Negligência dos Pais Abandono/Desistência
54	Trabalho Infantil
58	Escola não informou o motivo
59	Motivo inexistente na tabela
60	Violência/ Discriminação na Escola Mendicância/Trajatória de Rua
62	Trabalho Jovem
63	Exploração/Abuso Sexual/Violência Doméstica
64	Desinteresse/Desmotivação
65	Abandono/Desistência
66	Necessidade de Cuidar de Familiares

Fonte: BRASIL/MEC. Sistema Presença, 2012.

A partir da identificação dos motivos, o MDS consolida as informações através do Sistema de Gestão de Condicionalidades – SICON. Este realiza a integração das informações de infrequência escolar advinda do Sistema Presença, e nos meses ímpares, adota as providências previstas no art. 4º da Portaria GM/MDS nº 251/2012, que vão desde a advertência até o cancelamento do benefício, como expostos abaixo.

Tabela 3: Efeitos decorrentes do descumprimento das condicionalidades no PBF

DESCUMPRIMENTO	EFEITO	SITUAÇÃO DO BENEFÍCIO FINANCEIRO
1º Registro	Advertência	A família continua recebendo o benefício normalmente.
2º Registro	Bloqueio	Uma parcela de pagamento do benefício fica retida por 30 dias.
3º Registro	Suspensão	O benefício é bloqueado por dois meses e reiteradamente, a partir da ocorrência de novos episódios de descumprimento.
4º Registro	Cancelamento	Se após 12 meses, contados do dia em tenha começado a vigorar a suspensão, a família apresentar novo descumprimento, com efeito no benefício no primeiro período de acompanhamento de condicionalidade posterior, o benefício é cancelado.

Fonte: BRASIL/MDS. Portaria 251/2012.

As famílias são informadas pelo MDS, destas providências, assim como os gestores que devem começar o acompanhamento familiar, pois se tem em vista a superação dos entraves ao pleno gozo dos direitos, tanto à assistência social, no caso a transferência de renda, quanto à educação, consignado na frequência escolar. É que, consoante o Guia de Condicionalidades (BRASIL, 2010b), as medidas não têm cunho punitivo, mas formativas, pois, supõe-se que o descumprimento decorre da extrema vulnerabilidade e, por conseguinte, o encaminhamento à ações sociais específicas pode levá-las a superar “as situações que os impedem de cumprir os seus compromissos na área de Saúde, Educação e Assistência Social” (BRASIL, 2010b, p. 25).

As ações para aqueles em descumprimento de condicionalidade cabem ao gestor municipal do PBF, valendo-se, para tanto, daquelas disponibilizadas pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Desse modo, não apenas a educação se articula ao Programa Bolsa Família, como põe em ação a rede assistencial e, por conseguinte, estabelece nexos com toda a assistência social.

A articulação do SUAS ao PBF está normatizada no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, estabelecido pela Resolução CIT nº 7/2009 (BRASIL, 2009a). Um dos objetivos, segundo o art. 4º desta, é favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF [...], por meio da oferta de serviços e encaminhamentos para a rede socioassistencial e demais políticas públicas; e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) (BRASIL, 2009a).

Os serviços no âmbito do SUAS são o atendimento e o acompanhamento familiar, para os quais as famílias em descumprimento de condicionalidades têm prioridade (BRASIL, 2009a). De acordo com o MDS, o atendimento refere-se a uma “ação imediata de prestação ou oferta de atenção, com vistas a uma resposta qualificada de uma demanda da família ou do território” (BRASIL, 2012b, p.54). Já o acompanhamento familiar consiste em um “conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada”, destinado às famílias em vulnerabilidades que requerem a proteção da assistência social para “garantia de acesso aos direitos sociais e ampliação de sua capacidade protetiva” (BRASIL, 2012b, p.54). Por isso, demanda uma “atenção diferenciada”, um “olhar mais atento dos profissionais”, na medida em que as situações vivenciadas, caso não sofram imediata intervenção profissional, podem se tornar risco social e/ou violação de direitos.

Estes serviços são ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, através do PAIF – Serviço de Atenção Integral à Família, e nos Centros Especializados de

Assistência Social – CREAS (BRASIL, 2009a). Nestes, são realizados os procedimentos para encaminhamento das famílias, considerando a situação de vulnerabilidade e risco social vivenciada pelas mesmas. Como define o Protocolo,

Nos casos em que for identificada a necessidade de acompanhamento pelo PAIF no CRAS [...], o atendimento terá como objetivo enfrentar as situações de vulnerabilidade social, prevenir riscos e identificar e estimular as potencialidades das famílias e dos territórios, fortalecendo seus vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2009a, art. 16).

Nos casos em que for identificada a necessidade de acompanhamento pelos serviços do CREAS ou equipe técnica da PSE, o atendimento terá como objetivo o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, a superação de padrões de relacionamento violadores de direitos, a potencialização da função protetiva da família e sua inserção em uma rede de proteção que favoreça a superação da situação vivenciada e a construção de novos projetos de vida (BRASIL, 2009a, art. 17).

Por conseguinte, é inicialmente no CRAS onde são oferecidas as ações de proteção social básica – programas e projetos de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos – a fim de “prevenir as situações de risco social”; e no CREAS as ações de proteção social especial – apoio técnico especializado, orientação e acompanhamento familiar, articulação com o SGD – com vistas a “superar as situações de violação de direito”. Essas se supõem, sejam as situações vivenciadas por aqueles que não cumprem as condicionalidades.

Sanada a necessidade de acompanhamento familiar, a equipe do CRAS registra no Sistema de Condicionalidades - SICON, através de recursos administrativos, a continuidade ou bloqueio do benefício das famílias cujos filhos encontravam-se infrequentes. Os recursos podem advir, portanto, tanto do resultado do acompanhamento familiar realizado através do PAIF (MDS, 2010c), como também da “contestação por parte da família de um efeito decorrente do descumprimento de condicionalidade” (BRASIL, 2008).

O certo é que os recursos constituem mais uma rotina que completa o ciclo de gestão das condicionalidades, cujas informações retornam ao MDS e MEC, para que se reinicie um novo processo de acompanhamento das condicionalidades, a partir da articulação entre as políticas setoriais de Assistência social e educação, tanto entre os entes federados, quanto no âmbito dos municípios e territórios. O atendimento gerado pela articulação no monitoramento da condicionalidade no PBF é o que se examina no item subsequente.

2.4.1 Atendimento intersetorial do Programa Bolsa Família no acompanhamento das condicionalidades

O Programa Bolsa Família, conforme tabela abaixo, apresentou em 2012 uma cobertura de mais de 13 milhões de domicílios (MDS, 2012), constituindo-se em um dos maiores instrumentos de política social brasileira em número de beneficiários. É superado apenas pelo Sistema Único de Saúde, que, em princípio, cobre toda a população brasileira; pela educação pública, que atende a 42 milhões de alunos (INEP, 2012); e pela previdência social, que ostenta 26 milhões de benefícios concedidos (MPS, 2013).

Tabela 4 - Evolução do atendimento do Programa Bolsa Família – Brasil⁴.

ANO	FAMÍLIAS CADÚNICO	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PBF	%
2006	15.107.421	11.101.180	73,4
2007	16.420.609	10.956.436	66,7
2008	17.607.400	10.472.000	59,4
2009	18.279.492	11.535.150	63,1
2010	18.370.482	12.582.544	68,4
2011	20.524.664	12.805.037	62,3
2012	22.711.588	13.524.123	59,5

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do MDS/SAGI-Matriz de Informações Sociais, 2012.

Nestas famílias estão inseridas mais de 17 milhões de crianças e adolescentes beneficiárias do Programa, sendo 14,8 milhões na faixa etária de 6 a 15 anos e 3 milhões entre 16 e 17 anos, as quais se encontram matriculadas em escolas públicas da educação básica brasileira (INEP, 2012). Por conseguinte, têm sua frequência escolar monitorada pelo Programa.

De acordo com dados do Censo Escolar, no ano de 2012, foram atendidas pela educação básica aproximadamente 42 milhões de crianças e adolescentes, das quais 5 milhões no ensino infantil, 28 milhões no ensino fundamental e 8,5 milhões no ensino médio (INEP, 2012). Os beneficiários do PBF, então, correspondem a aproximados 40% do total de alunos matriculados nas escolas públicas da educação básica no Brasil, sendo que mais de 50% encontra-se no ensino fundamental, etapa tomada como referência para análise neste trabalho.

Com isso, possibilita-se que a universalização da educação básica, preconizada pela Constituição Federal, atinja os setores mais vulnerabilizados, pois, para aqueles com renda

⁴ Como primeira meta para o PBF, o governo federal definiu o atendimento de 11,2 milhões de famílias (IPEA, 2009). Porém, sua ampliação em quantidades de beneficiários ocorreu de forma gradual atingindo a meta de 11 milhões somente ao final de 2006. Durante os anos de 2007 e 2008, não houve aumento na cobertura do PBF, e novas famílias entraram apenas em decorrência da saída de outras.

familiar per capita de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, conforme dados do Ministério da Educação, a média de anos de estudo é de 2,8 para os de 10 a 14 anos e de 4,5 para os entre 15 e 17 anos (BRASIL, 2012). Entre estes, a taxa de escolarização líquida⁵ no ensino médio é de 32%, enquanto os que estão nas faixas mais elevadas de renda (5º quintil) é de 77,9% (IBGE, 2010).

O acompanhamento, por conseguinte, como dizem Ximenes e Agatte (2011, p. 12), possibilita que as crianças “cumpram adequadamente o ciclo da educação básica [...], e tenham, portanto, uma situação melhor do que a vivenciada por seus pais e familiares, que em sua ampla maioria são analfabetos absolutos ou funcionais”, com possibilidades de alterar o ciclo intergeracional da pobreza.

Até 2006 a cobrança das contrapartidas ou condicionalidades não era efetiva, sendo monitorada a frequência, por exemplo, de apenas 62,7% dos mais de 15 milhões de alunos atendidos. A partir de então, o MDS e o MEC implementaram os Sistemas Presença e SICON, para o acompanhamento das Condicionalidades, conforme resultados apresentados na tabela abaixo:

Tabela 5: Evolução da Frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família 6 a 15 anos - Brasil⁶

Ano	Alunos beneficiários	Alunos Beneficiários Acompanhados	Alunos com Frequência > 85%	Alunos com Frequência < 85%
2006	15.244.078	9.569.524	96,77%	3,23%
2007	15.541.593	13.170.965	97,30%	2,70%
2008	15.027.257	12.748.864	97,56%	2,44%
2009	15.646.570	14.026.573	97,53%	2,47%
2010	15.740.938	14.102.053	96,72%	3,28%
2011	15.193.991	13.380.491	96,50%	3,50%
2012	14.896.854	13.305.702	96,92 %	3,08%

Elaboração própria. Fonte: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de Condicionalidades, 2012.

O número de alunos com frequência maior que 85%, isto é, cumprindo a condicionalidade relativa à educação, tem se mantido entre 96,50%, o menor, registrado em 2011, e 97,56, o maior, registrado em 2008. A variação do descumprimento é de 2,44% e 3,55%. Essa é uma variação menor do que a dos não beneficiados segundo o MDS (BRASIL, 2010, p. 37-38).

O MDS (BRASIL, 2010), comparando a frequência escolar entre 2005 e 2009, constatou que a das crianças de 6 a 17 anos das famílias beneficiárias foi de 4,4 pontos percentuais maiores que aquelas não beneficiárias e “a proporção de beneficiários do PBF que

⁵ Indicador que identifica o percentual da população em determinada faixa etária matriculada no nível de ensino adequado a essa faixa etária (IBGE, 2013).

⁶ Dados referentes aos acompanhamentos da Frequência Escolar nos bimestres de outubro/Novembro dos anos de 2006 a 2012.

se mantêm na escola até os 14 anos é maior comparado aos não beneficiários”. Além do mais, a progressão das beneficiadas é “6,0 pontos maior em comparação com famílias não beneficiárias, na mesma faixa etária” (BRASIL, 2010d, p. 37-38).

O INEP, tendo por base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), dos anos de 1999 e de 2007, por seu turno, comprovou os efeitos do Programa sobre a ampliação da frequência escolar pelas populações em situação de vulnerabilidade. Constatou que o Programa eleva a frequência escolar para aqueles com idade entre 6 a 16 anos em 1,8 a 4,0 pontos percentuais, pois, explica, se o Programa não existisse, ao invés de 94,6% na escola ter-se-ia 91,6% (INEP, 2011).

Esse impacto foi maior, segundo esse estudo, para aqueles na faixa de 11 a 17 anos do que para os de 6 a 10; enquanto o número dos primeiros fora da escola reduziu em 60%, nestes a redução foi de 40%, passando a frequência de 93,3% para 96,3%. Já para as faixas etárias de 11 a 14 anos e de 15 a 16 anos, o recebimento do benefício elevou a frequência escolar das crianças com oito anos ou mais de estudo de 81,7% para 91,9%.

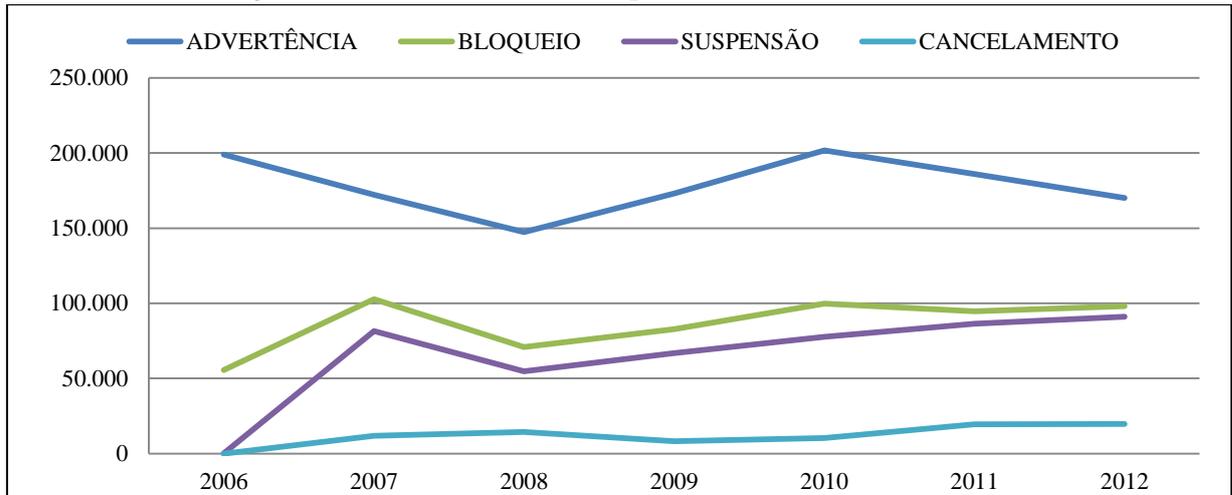
Todavia, o acompanhamento das condicionalidades indica que em média 3% dos alunos tem frequência inferior a 85%, o que corresponde em média, a 380 mil crianças e adolescentes, com frequências inferiores à exigida pelo Programa. Destas, de acordo como os dados do MDS, 250 mil vem apresentando, a cada ano, motivos que caracterizam descumprimento (MDS, 2012), correspondendo a 66,4%.

As providências adotadas em conformidade com estabelecido na Portaria GM/MDS nº 321/2008, consistiram, como exposto no quadro abaixo, em advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício.

Tabela 6: Efeitos/sanções sobre as famílias em descumprimento – 2006 a 2012 - Brasil

EFEITO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ADVERTÊNCIA	199.095	172.279	147.326	172.992	201.871	186.088	170.121
BLOQUEIO	55.539	102.749	70.852	82.746	99.699	94.641	98.160
SUSPENSÃO	48	81.420	54.723	66.846	77.627	86.298	91.083
CANCELAMENTO	0	11.859	14.406	8.152	10.366	19.462	19.645
TOTAL	254.682	368.307	287.307	330.736	389.563	386.489	379.009

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de Condicionalidades, 2012.

Gráfico 2: Efeitos/sanções sobre as famílias em descumprimento – 2006 a 2012 Brasil

Fonte:Elaboração própria. Base de dados: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de Condicionalidades

Recorreram dessas medidas, consoante a Instrução Operacional Sernac/MDS nº 26 de 2008, entre 2010⁷ e 2012, de acordo com registros no SICON (MDS, 2012), 432.499 famílias e 383.997 tiveram suas solicitações deferidas e a concessão do benefício restaurada. Os demais casos 32.916 foram indeferidos 15.586 não foram julgados.

A principal medida tem sido a advertência o que sugere sua eficácia como meio de regularização das famílias no Programa. Todavia, verifica-se o paulatino crescimento, desde 2007, dos casos de suspensão e de cancelamento do benefício. Isto, por um lado, como observa Fabel e outros (2011) se deve ao fortalecimento do sistema de monitoramento das condicionalidades pelo MDS, mas, por outro lado, indica a ineficácia ou inexistência de ações socioassistenciais já que não têm evitado a situação limite, o cancelamento; nem muito menos reduzido o número de alunos em descumprimento, como demonstrado na tabela abaixo, ainda que, como já evidenciado na tabela 5 acima, em termos relativos, a frequência seja melhor do que a dos não beneficiados.

Tabela 7: Evolução do número de alunos em descumprimento de condicionalidade 2006 a 2012 - Brasil.

Ano	Alunos com baixa frequência
2006	309.095
2007	355.616
2008	311.072
2009	346.456
2010	462.547
2011	468.317
2012	409.815

Fonte: MEC/Sistema Presença, 2012.

⁷ Embora a aplicação de recursos sobre as sanções/efeitos aplicadas às famílias beneficiárias esteja previsto na Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008, estes só começaram a ser monitorados pelo Sistema de Gestão de Condicionalidades, a partir de 2010.

Persistem, todavia, a despeito do acompanhamento preconizado através de ações socioassistenciais, as ausências ou mesmo o abandono, sendo os retornos ou a redução dos alunos com baixa frequência, quando existiram, 12,5%, registrados entre 2007 e 2008 e entre 2011 e 2012. Nesses anos, mais de 44.544 alunos, em 2008, e 58.502 alunos em 2012, retornaram à escola.

Os principais motivos para a baixa frequência, no ano de 2012, segundo dados do MDS e MEC, a partir de dados do Sistema Presença e SICON, são os seguintes:

Tabela 8: Motivos para baixa frequência escolar – 2012 - Brasil

Motivos	Mar/abr		Mai/jun		Jul/ago		Set/out		Nov/dez	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Negligência dos pais	42.230	42,63	81.219	46,58	58.663	45,35	89.872	43,44	74.039	41,07
Abandono/ Desistência	30.392	30,68	32.944	18,90	29.130	22,52	42.242	20,42	48.663	26,99
Desinteresse / Desmotivação	24.481	24,71	57.023	32,71	39.297	30,38	71.425	34,52	54.671	30,33
Gravidez	910	0,92	1.434	0,82	1.050	0,81	1.600	0,77	1.399	0,78
Necessidade de cuidar de familiares	528	0,53	872	0,50	662	0,51	899	0,43	744	0,41
Trabalho jovem	231	0,23	352	0,20	251	0,19	364	0,18	294	0,16
Mendicância ou trajetória de rua	93	0,09	168	0,10	90	0,07	160	0,08	137	0,08
Trabalho Infantil	82	0,08	133	0,08	105	0,08	168	0,08	131	0,07
Exploração / abuso sexual / Violência doméstica	60	0,06	98	0,06	62	0,05	95	0,05	116	0,06
Violência/ discriminação na escola	51	0,05	108	0,06	55	0,04	82	0,04	73	0,04
TOTAL	99.058	100	174.351	100	129.365	100	206.907	100	180.267	100

Fonte: SICON - Sistema de Condicionalidades/MDS, integração com Sistema Presença/MEC.

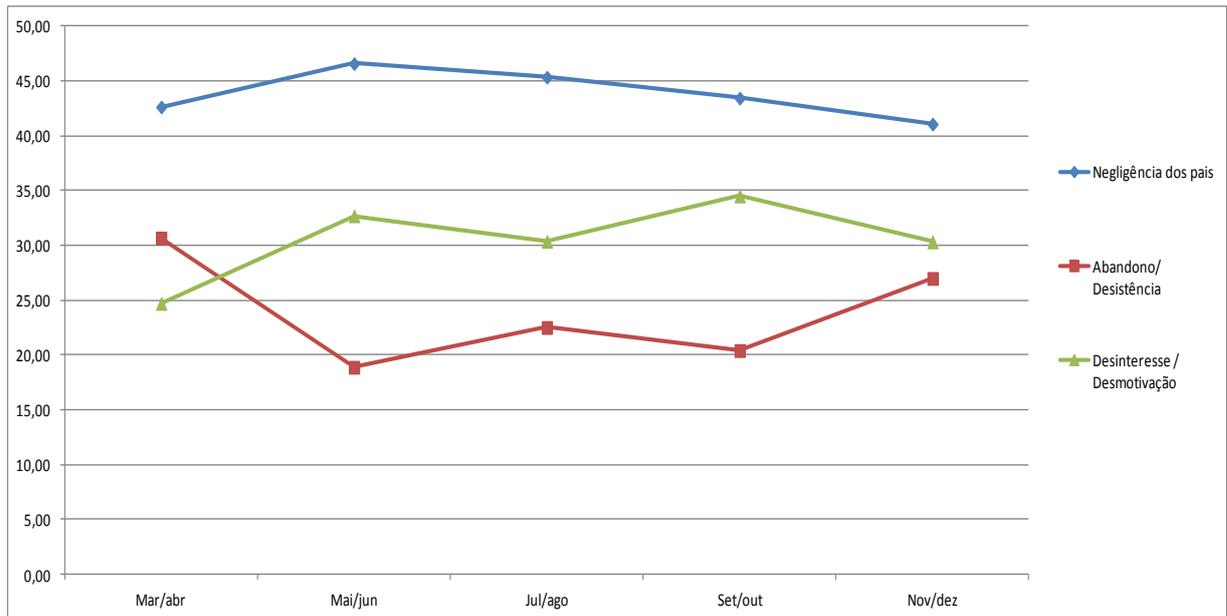
Para cada situação, o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2009) prevê medidas específicas, como se expõe no quadro abaixo:

Tabela 9: Articulação PBF e SUAS para os motivos de baixa frequência.

Motivo	Encaminhamento CRAS	Encaminhamento CREAS
Não informado pela escola	Identificar o motivo e informar ao Gestor municipal do PBF	-
Violência e/ou Trabalho Infantil	Conselho Tutelar; Encaminhar a família ao CREAS	-
Gravidez ou Negligência dos pais	PAIF; Encaminhar adolescentes para o PROJOVEM ou serviços das demais políticas; Conselho Tutelar para medidas protetivas.	-
Mendicância/ Situação de rua e violência (física, sexual ou psicológica)	-	Rede socioassistencial, das demais políticas públicas; Sistema de Garantia de Direitos (SGD); Conselho Tutelar
Exploração Sexual Comercial/ Abuso sexual	-	Conselho Tutelar; Ministério Público; Poder Judiciário; Delegacias Especializadas
Afastamento da criança ou adolescente do convívio familiar,	-	Acompanhamento familiar; Formalização junto ao Conselho Tutelar e autoridade judiciária.
Falta de acesso às políticas públicas	Comunicar ao órgão gestor da área específica para que sejam tomadas as devidas providências.	

Fonte: Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS, 2009.

No último relatório do MDS, referente ao bimestre novembro/dezembro de 2012, 282.586 crianças e adolescentes tiveram baixa frequência. Os motivos mais alegados, juntos totalizam 98,36% dos registros, excluídos os não informados pela escola ou por motivos não existentes na tabela, são: negligência dos pais (41,07%), abandono ou desistência (26,99%) e desinteresse/motivação (30,33%). Destes, como se pode perceber no Gráfico abaixo, o que tem crescido, inclusive, invertendo a tendência de queda registrada entre março/abril e maio e junho, é o abandono ou desistência.

Gráfico 3: Principais motivos para baixa frequência escolar em 2012 – Brasil

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MDS/SICON -Relatórios Consolidados de Condicionalidades, 2012

Observa-se, portanto, relação entre a negligência e os demais fatores. Essa, se associado ao desinteresse ou desmotivação, que podem ser considerados um pré-abandono ou pré-desistência, remete a problemática para a escola e, por conseguinte, demanda ações da política de educação; vale dizer, que seja acionado, prioritariamente o sistema educacional.

Entretanto, como esclarece Salvo, Silvari e Toni (2005), a negligência se constitui uma forma de “prática parental educativa negativa” caracterizada como maltrato, na medida em que remete à “ausência de supervisão e interesse dos pais em relação à vida de seu filho” e complementa, “os pais agem como espectadores” (2005, p. 189). Assim, essa situação pode se caracterizar por falta de atenção, descaso, omissão e até mesmo falta de amor.

Significa, então, que se mobilize também a rede socioassistencial e de garantia de direitos, como definido no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2009).

Assim, o monitoramento da condicionalidade no PBF possibilita a identificação das vulnerabilidades vivenciadas pelas famílias, com vistas a acompanhamentos articulados. A situação em Teresina é o que se expõe a seguir.

3 A CONDICIONALIDADE FREQUÊNCIA ESCOLAR COMO OBJETO DE ARTICULAÇÃO ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE TERESINA

3.1 O Desenho da Intersetorialidade no PBF no Município de Teresina

No município de Teresina o órgão responsável pelas ações de gestão e execução do Programa Bolsa Família e pela articulação intersetorial das áreas, entre outras, de saúde, educação, assistência social, é a Secretaria Municipal do Trabalho Cidadania e Assistência Social – SEMTCAS. Esta é órgão da administração direta, a qual compete planejar, coordenar e executar, em nível municipal, a política de assistência social, mediante a operacionalização do Sistema Único da Assistência Social – SUAS (TERESINA, 2007, art. 1º).

Para isso, consoante Regimento Interno institucional de agosto de 2007, desenvolve atividades de gerenciamento da rede socioassistencial municipal composta por “serviços, benefícios, programas e projetos governamentais e não governamentais no município”, fortalecendo-a, diz, “através da integração de ações de iniciativa do poder público e da sociedade civil que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos” (SEMTCAS, 2007, art. 2º). Além disso, para a vigilância da rede socioassistencial, “executa e mantém os sistemas de registro de informações, monitoramento e avaliação dos programas e projetos” (SEMTCAS, 2007, art. 2º).

No âmbito da SEMTCAS, o setor encarregado pela coordenação, acompanhamento e supervisão do Programa Bolsa Família é a Gerência dos Programas de Renda Mínima e Benefícios – GPRMB. Para isso, conta com Coordenação:

- De Cadastro Único, responsável pela “inscrição, administração e atualização dos dados cadastrais das famílias” (SEMTCAS, 2007, art. 32);
- De Benefícios, responsável em “operacionalizar as atividades de gestão dos benefícios por meio da repercussão e alterações cadastrais” (SEMTCAS, 2007, art. 33); e,
- De Programas de Renda Mínima, a qual compete (SEMTCAS, 2007, art. 31):

- I - Supervisionar o cumprimento das condicionalidades previstas na Lei 10. 836/04;
- II - Articular com a as demais políticas para ações conjuntas no processo de acompanhamento das famílias beneficiárias;
- III - Propor e implementar ações de fortalecimento da participação comunitária e de controle social do programa;
- IV - Propor a capacitação dos agentes envolvidos na gestão dos programas;
- V - Acompanhar a implementação de ações complementares para os beneficiários e a evolução da situação das famílias beneficiárias;
- VI - Manter informações sistematizadas sobre as famílias beneficiárias com os programas de renda mínima (SEMTCAS, 2007, art. 31).

No cumprimento das atribuições junto ao PBF, esta Coordenação articula-se à própria assistência social, através das ações desenvolvidas nos CRAS, como o PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV. A articulação com órgãos externos consiste na parceria com as redes de ações socioassistenciais, em sua área de abrangência; de garantia de direitos, e com as políticas de saúde e educação com vistas ao cumprimento das condicionalidades. Todas essas ações são, como preceitua a Lei 10.836/04, acompanhadas e controladas por uma Instância de Controle Social - ICS.

A Instância de Controle Social (ICS) responsável pelo acompanhamento e avaliação do Programa Bolsa Família em Teresina é o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, instituído pela Lei nº 2.456 de 18 de janeiro de 1996. Este apresenta em sua composição 14 representantes, sendo 7 governamentais, nas áreas de assistência social, educação, saúde, indústria e comércio, planejamento, criança e adolescente e finanças; e 7 representantes da sociedade civil, divididos em: 2 usuários da política de assistência social, 2 trabalhadores do SUAS e 3 de prestadores de serviços assistenciais (TERESINA, 1996, art. 1º). Por conseguinte garante a intersetorialidade e paridade apregoada no Decreto 5. 209/04.

O acompanhamento da condicionalidade na área educacional está a cargo da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC, órgão Gestor Municipal do Sistema de Frequência Escolar, que, consoante Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, tem como atribuições:

- I. Indicar um responsável técnico para coordenar o sistema de frequência escolar;
- II. Instituir uma instância de recurso aos beneficiários que permita a revisão de procedimentos operacionais relacionados com o acompanhamento da frequência escolar;
- III. Integrar a coordenação municipal do programa bolsa família, conforme o art. 14, do decreto n.º 5.209, de 17 de setembro de 2004;
- IV. Promover a atualização das informações necessárias ao acompanhamento da frequência escolar, principalmente o código de identificação da escola estabelecido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP e a série ou o ciclo escolar dos alunos;
- V. Promover a apuração mensal da frequência escolar dos alunos nos respectivos estabelecimentos de ensino, público ou privado, planejando ao longo do bimestre a recepção, a consolidação e a transmissão das informações;
- VI. Garantir, por meios diversificados, considerando as realidades do seu município, a coleta de frequência escolar;
- VII. Orientar as famílias sobre a importância da participação efetiva no processo educacional das crianças e adolescentes para a promoção e melhoria das condições de vida, na perspectiva da inclusão social;
- VIII. Orientar e sensibilizar as famílias para o cumprimento das responsabilidades mencionadas no artigo 11 desta portaria;
- IX. Apoiar ações educativas visando assegurar o desenvolvimento integral dos alunos e combater a evasão e o abandono escolar;

- X. Capacitar os profissionais de educação para o acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- XI. Articular com a secretaria estadual de educação o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos da rede estadual; e
- XII. Pactuar com as escolas da rede privada o estabelecimento de fluxo de informações objetivando o efetivo acompanhamento da frequência escolar dos alunos;
- XIII. Supervisionar os lançamentos efetuados no sistema de frequência escolar, responsabilizando administrativa, civil ou penal quando comprovada irregularidade de procedimentos.

Observada as funções do município no acompanhamento da condicionalidade na área educacional, a este compete disponibilizar tanto estruturas físicas, quanto recursos humanos para a atualização de dados necessários à operacionalização do PBF, advindos das escolas; ou seja, um espaço permanente, onde inclusive as famílias possam buscar atendimento ou orientação. Além disso, estabelece parcerias, atuando, ora junto às famílias, ora junto aos profissionais da rede, ora com outros prestadores de serviços educacionais públicos e privados. Por conseguinte, o acompanhamento da frequência escolar requer articulação e coordenação do órgão gestor, no caso, a Secretaria Municipal de Educação.

O acompanhamento inicia-se com o envio, pela Secretaria Municipal de Educação - SEMEC, da relação dos alunos beneficiários do PBF, disponibilizada pelo MDS, às escolas. Essa ação é desenvolvida pelo Operador Municipal Master, ator responsável em articular todo o processo de acompanhamento da frequência das escolas municipais, estaduais, federais e privadas existentes no município (BRASIL, 2010a). Estas apuram a frequência do aluno a partir da sua carga horária mensal, e verificam o índice mínimo de 85%. O resultado da apuração retorna e é registrado no Sistema Presença pelos Operadores Municipais Auxiliares (BRASIL, 2010a), conforme calendário definido entre o MEC e MDS⁸.

Em 2012, foram acompanhadas 578 escolas no município de Teresina, sendo 251 municipais, 152 estaduais, 172 particulares e 03 federais, totalizando mais de 82 mil alunos beneficiários do PBF. Vê-se que a maioria das escolas acompanhadas está na rede pública, 70%, e destas são 43,4% da rede municipal, universo utilizado para esta análise. O atendimento resultante da articulação no monitoramento da condicionalidade no PBF, no município de Teresina, é tema do próximo item.

⁸ O acompanhamento das condicionalidades é feito no âmbito dos municípios com agenda pautada pelo Ministério da Educação (MEC) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Na educação, é feito a cada bimestre (fevereiro/março, abril/maio, junho/julho, agosto/setembro e outubro/novembro) (MEC, 2012).

3.2 Atendimento intersetorial do programa Bolsa Família no Município de Teresina

De acordo com dados do MDS, em 2012, Teresina registrou 68.728 famílias beneficiárias do PBF, as quais estão inseridas nos 222.319 domicílios registrados pelo IBGE no Censo (2010) e uma cobertura de 274.912 pessoas, considerando a média de 04 pessoas por família. Estas representam 33,8 % dos 814.230 habitantes do município (IBGE, 2010).

A cobertura do Programa em Teresina, por conseguinte, é maior do que a registrada no país. Nesse mesmo ano, em todo o território nacional, eram atendidas 13.524.123 famílias (MDS, 2012), correspondendo a aproximadamente 54.096.492 pessoas, o que representa 28,36% da população brasileira, que era de 190.732.694 habitantes, segundo dados do IBGE (2010).

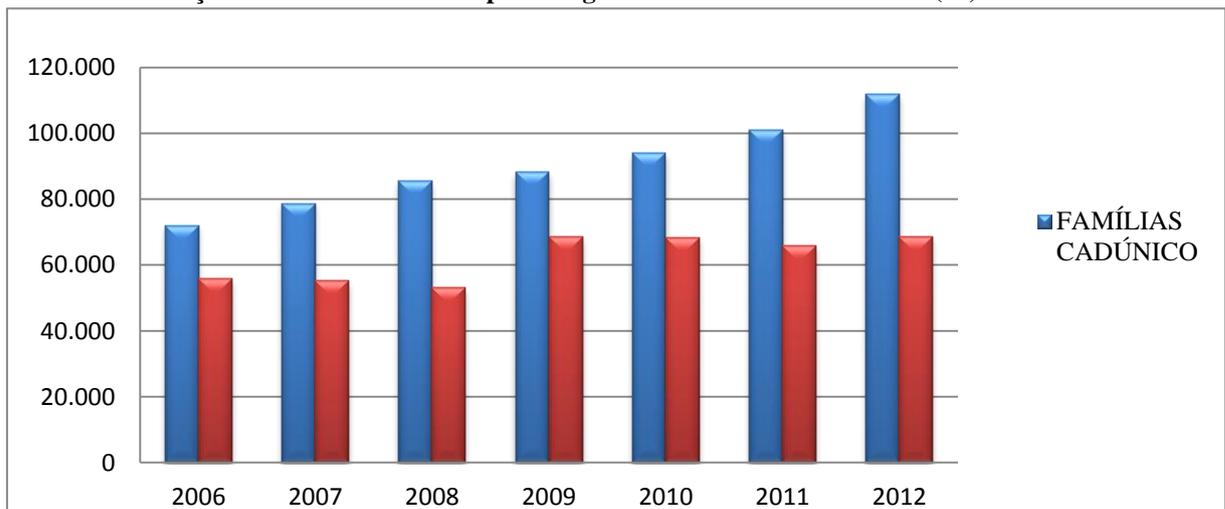
Entre aquelas famílias inscritas no Cadastro Único, consequentemente, no escopo do Programa, a cobertura tem sido, em média, de 70%, variando de 77,7 para 61,4%, como exposto na Tabela abaixo:

Tabela 10: Evolução de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família Teresina (PI)

ANO	FAMÍLIAS CADÚNICO	FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS PBF	%
2006	72.033	55.960	77,7
2007	78.641	55.220	70,2
2008	85.575	53.019	62,0
2009	88.290	68.670	77,8
2010	93.985	68.470	72,9
2011	101.072	65.719	65,0
2012	111.762	68.728	61,4

Fonte: Matriz de informação social, MDS/SAGI, 2012.

Gráfico 4: Evolução de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família Teresina (PI)



Fonte: MDS/SAGI – Matriz de informação social, 2012.

O atendimento das famílias pelo Programa, ao longo dos anos analisados, não tem acompanhado o crescimento do número de inscritos no Cadastro Único, havendo, de certo modo, uma involução em termos de cobertura, pois enquanto este cresceu 55%, entre 2006 e 2012, aquele, no mesmo período teve um crescimento de 22%. Em termos absolutos, isso significa que enquanto em 2006 apenas 16.073 de elegíveis ficam sem atendimento, em 2012, são 43.034, mais de duas vezes mais excluídos.

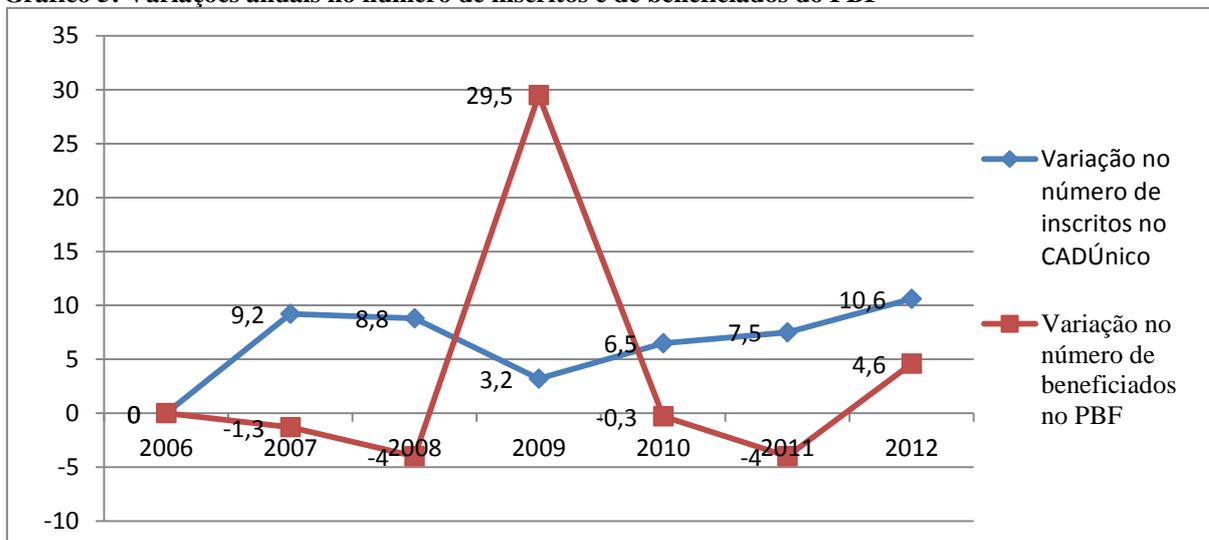
As variações de um ano para outro no número de inscritos e no de beneficiados, expostas na tabela abaixo, evidencia, por um lado, a extensão da cobertura da política pública e, conseqüentemente, quanto dista da universalidade ainda que seja voltada para os necessitados que, conforme a OIT (2002), deveriam ser prioridade nas ações de seguridade social. Por outro, como demonstra o gráfico, expõe o comportamento errático da política que cresce quando o número de demandantes diminui e diminui quando esse cresce.

Tabela 11: Variações anuais no número de inscritos e de beneficiados do PBF

ANO	Varição no número de inscritos no CADÚnico	Varição no número de beneficiados no PBF
2006	-	-
2007	9,2	-1,3
2008	8,8	-4,0
2009	3,2	29,5
2010	6,5	-0,3
2011	7,5	-4,0
2012	10,6	4,6
Média	7,6	4,1

Fonte: Elaboração própria a partir de dados MDS/SAGI – Matriz de informação social, 2012.

Gráfico 5: Variações anuais no número de inscritos e de beneficiados do PBF

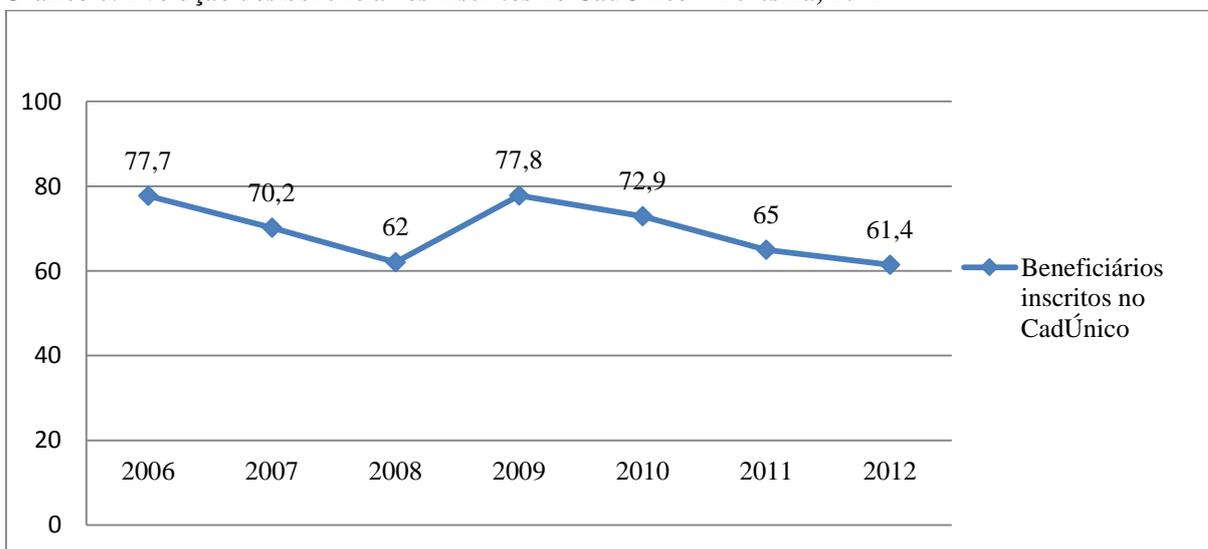


Fonte: Elaboração própria a partir de dados MDS/SAGI – Matriz de informação social, 2012.

Entre 2006 e 2008, o número de beneficiados no município de Teresina sofreu uma redução de quase 3 mil pessoas, cerca de 16%, apesar do acréscimo, no mesmo período, de 13.500 inscritos no CadÚnico e da inclusão dos jovens de 16 a 17 no Programa em 2008, pago a partir de março. Esse não é um fato exclusivo de Teresina; também foi registrado, como visto anteriormente em nível nacional, redução de 629.180 famílias, ou 14%, no mesmo período. Aqui, como lá, por questões operacionais e de orçamento ampliou-se o controle na concessão de benefícios, passando-se a incluir novas famílias somente com a saída de outras (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Em 2009, refletindo o aumento de controle, foram acrescentados pouco mais de 15.600 beneficiários, representando uma cobertura de 77,8% dos inscritos no CadÚnico, que era a mesma registrada em 2006. Desde então o número de beneficiados tem sofrido reduções – de 0,3% entre 2009 e 2010 e de 4% entre 2010 e 2011 – ou pequena ampliação – 4% entre 2011 e 2012. Com isso, a cobertura tem diminuído, chegando em 2012 a 61,4% dos beneficiados, a menor taxa desde 2006, ano em que o MEC assume o controle do acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa⁹. Como evidenciado no gráfico abaixo, esta é uma linha decrescente.

Gráfico 6: Evolução dos beneficiários inscritos no CadÚnico – Teresina, 2012



Fonte: MDS/SAGI – Matriz de informação social, 2012.

A média de atendimento tem sido de aproximadamente 70% dos inscritos no CadÚnico, registrando-se as maiores coberturas em 2006 e 2009 e as menores em 2008 e 2012.

⁹ De outubro de 2004 até setembro de 2006, a coleta da frequência escolar ocorreu com o apoio de um sistema emergencial da Caixa Econômica Federal. A partir de outubro de 2006, o sistema passou a ser do próprio Ministério da Educação (MEC): frequenciaescolarpbf.mec.gov.br (MEC, 2012).

Os beneficiados receberam por mês em média R\$ 133,00, significando R\$ 9.140.824,00 de recursos transferidos ao mês, e R\$ 109.689.888,00 ao ano, para o município pela União (MDS, 2012) o que equivale a 38,14% do Fundo de Participação dos Municípios recebido por Teresina nesse ano que foi de R\$ 287.535.951,44 (BRASIL, 2012).

Nessas famílias estão 82.282 crianças e adolescentes, de 6 a 17 anos matriculadas em escolas públicas de educação básica no município de Teresina (MEC, 2012) das quais 81% (67 mil) têm de 6 a 15 anos. Estas são 56,2% do total de 146.208 alunos matriculados no município (INEP, 2012) que, por força das exigências de condicionalidades do Programa, devem ter a frequência monitorada. Entre os de 6 a 15 anos, os resultados desse acompanhamento têm sido os seguintes:

Tabela 12: Frequência escolar dos alunos beneficiários do Programa Bolsa Família de 6 a 15 anos - Teresina (PI)

Ano	Alunos Beneficiários	Alunos Beneficiários Acompanhados	% de beneficiados acompanhados	Alunos com Frequência > 85%	Alunos com Frequência < 85%
2006	58.786	39.452	67,1	99,5%	0,5%
2007	71.279	55.346	77,6	99,9%	0,1%
2008	69.659	58.324	83,7	99,8%	0,2%
2009	78.137	76.868	98,4	99,4%	0,6%
2010	76.059	75.391	99,1	98,6%	1,4%
2011	72.895	70.455	96,7	98,4%	1,6%
2012	67.374	66.553	98,8	98,5%	1,5%

Fonte: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de Condicionalidades, 2012

Verifica-se que o acompanhamento dos beneficiários saiu de 67% em 2006 para mais de 98% a partir de 2009, permitindo afirmar que, na atualidade, praticamente todos os beneficiados têm frequência monitorada o que pode explicar a elevação dos percentuais de frequência inferior a 85% a partir de 2010, ainda que, ressalta-se, seja predominante o cumprimento da condicionalidade, alcançando quase a totalidade.

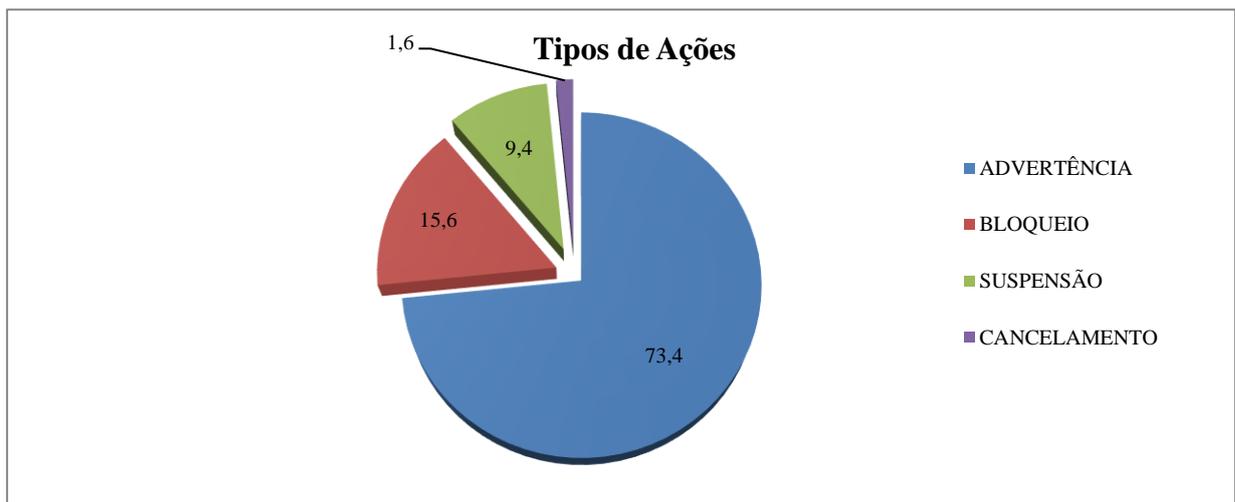
Entretanto, o crescimento, nos quatro últimos anos, daqueles com frequência menor do que 85% chama a atenção, pois entre 2009 e 2010, mais que dobrou o percentual, saindo de 0,6 para 1,4, e deste para 1,6 em 2011. É certo que houve uma redução de 0,1% em 2012, contudo, longe ainda de alcançar os níveis de 2007 e 2008, quando menos de 0,2% deixavam de comparecer à escola. O percentual de 1,5% registrado em 2012 corresponde a 998 crianças e adolescentes. Destas, segundo dados do MDS, 608 (61%) apresentaram motivos que caracterizam descumprimento (MEC, 2012), que acumuladas aos demais beneficiários dos períodos de repercussões anteriores, somam 3.017, demandando as seguintes providências:

Tabela 13: Efeitos/sanções sobre as famílias em descumprimento – 2006 a 2012 – Teresina - PI

EFEITO	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		TOTAL	
	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%	abs	%
Advertência	106	98,1	135	94,4	165	81,7	774	85,2	4.707	86	2.020	60	1.785	59,2	9.692	73,4
Bloqueio	2	1,9	8	5,6	30	14,9	106	11,7	564	10	838	25	513	17,0	2.061	15,6
Suspensão	0	0,0	0	0,0	7	3,5	26	2,9	181	3	433	13	601	19,9	1.248	9,4
Cancelamento	0	0,0	0	0,0	0	0,0	2	0,2	5	0	83	2	118	3,9	208	1,6
Total	108	100	143	100	202	100	908	100	5.457	100	3.374	100	3.017	100	13.209	100

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de condicionalidades, 2012.

Gráfico 07: Efeitos/sanções sobre as famílias em descumprimento – 2006 a 2012 – Teresina - PI

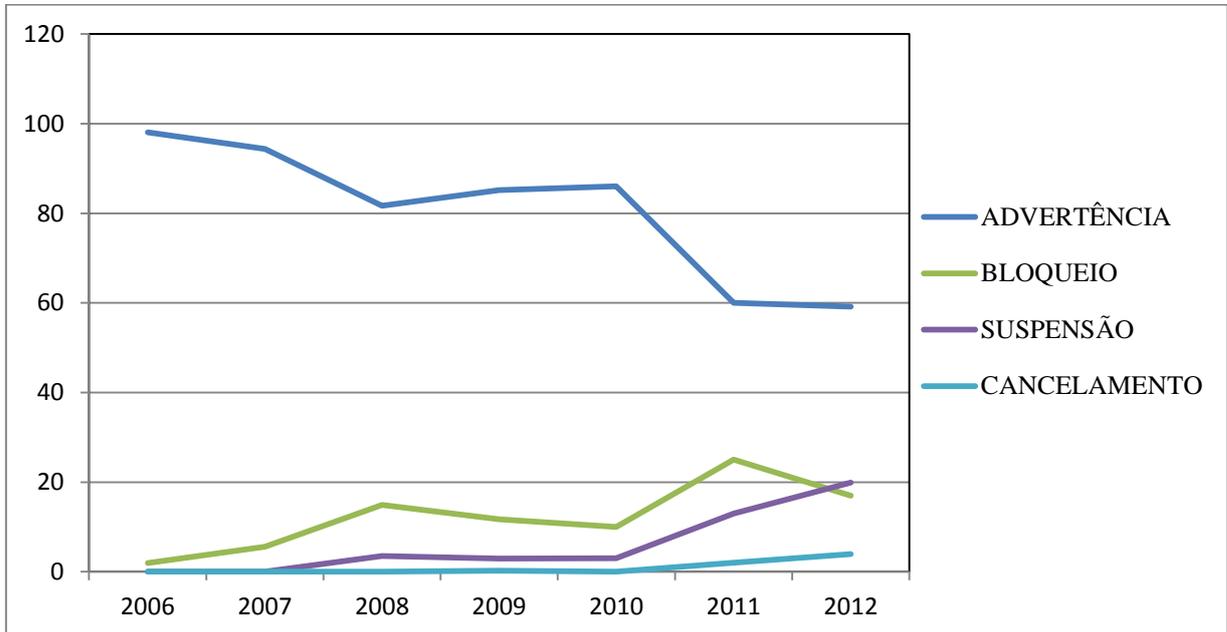


Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MDS/Sicon-Relatórios Consolidados de Condicionalidades.

No período, foram 13.209 ações adotadas contra aqueles que descumpriram a condicionalidade vinculada à educação em Teresina, sendo, como evidenciado no gráfico acima, principalmente, advertências (73%). Estas representaram quase três quartos das ações adotadas, enquanto o restante foi: 15,6% bloqueios, 9,4% suspensões e 1,6% cancelamentos (MDS, 2012). As advertências, infere-se, foram eficientes para as famílias regularizarem-se junto ao Programa até 2009, pois, até então não foram registradas outras sanções. Entretanto, ano a ano, como se verifica no gráfico abaixo, tem-se sua redução e o conseqüente crescimento das demais, em particular daquelas mais severas como suspensão e cancelamento. Este saindo de 2 casos em 2009 para 118 em 2012 e aquele saindo de 7 em 2008 para 601. Já o bloqueio passou de 2 em 2006 para 513. É verdade que este após ter

chegado a 25% das sanções feitas em 2011, reduziu para 17% das providências adotadas em 2012, quando se elevaram as suspensões e cancelamentos.

Gráfico 8: Efeitos/sanções sobre as famílias em descumprimento – 2006 a 2012 – Teresina - PI



Fonte: Base de dados: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de Condicionalidades, 2012.

Todas essas ações, se por um lado indicam o cumprimento da normativa do Programa, por outro, mostram a necessidade de medidas sócio-assistenciais que reduzam as vulnerabilidades e, principalmente, que garantam o acesso aos direitos sociais e ampliem a capacidade protetiva em particular dos segmentos infantil e adolescente.

Recorreram dessas medidas, com base na Instrução Operacional Sernac/MDS nº 26 de 2008, entre 2010 e 2012, de acordo com registros no SICON (MDS, 2012), 2.900 famílias. Destas 99% tiveram suas solicitações deferidas e a concessão do benefício restaurada. Os principais motivos de recursos são erros no registro (2,8 mil), doenças do aluno/família (48), cadastro desatualizado (3), seguido do motivo ameaça na escola (2). Motivos outros, não identificados, geraram recursos registrados no SICON, em um total de 52 (SICON/MDS, 2012).

Vê-se que é sobre os erros de registro que recai o maior número de recursos. Isto indica a baixa qualificação das escolas na gestão do registro e identificação dos motivos pelos quais crianças e adolescentes tem frequência escolar inferior à recomendada pelo Programa. Como destaca o próprio MDS, “com a cobertura de acompanhamento da frequência escolar nos patamares atuais, o desafio agora é qualificar as informações coletadas com o registro dos motivos [...]” (BRASIL, MDS, 2012). O fato é que, seja pela ausência das ações

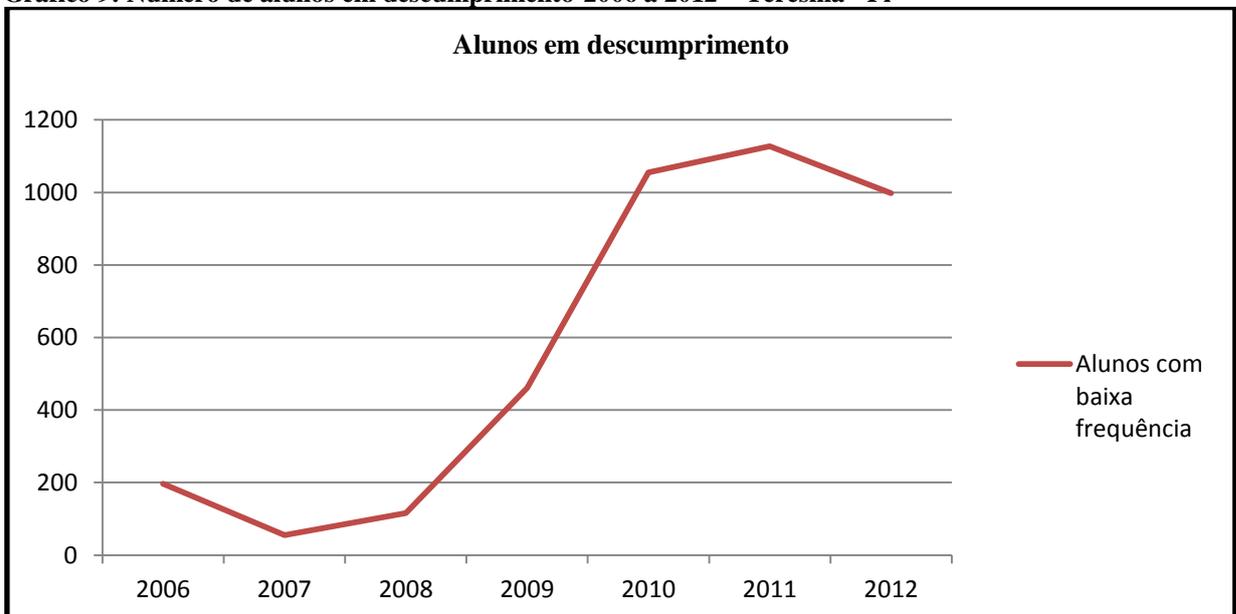
socioassistenciais, seja pelos erros de informações pela rede educacional, não se verifica redução dos alunos em descumprimento no município, conforme tabela abaixo.

Tabela 14: Número de alunos em descumprimento de condicionalidade - 2006 a 2012. Teresina - PI

Ano	Alunos em descumprimento de condicionalidade
2006	197
2007	55
2008	116
2009	461
2010	1.055
2011	1.127
2012	998

MEC/Sistema Presença, 2012.

Gráfico 9: Número de alunos em descumprimento-2006 a 2012 – Teresina - Pi



MEC/Sistema Presença, 2012.

É verdade que se observou nos anos de 2006 e 2007 o retorno de 70% dos alunos à escola, mas, todavia, as infrequências ou mesmo o abandono escolar, continuam nos anos subsequentes: entre 2008 e 2011 o aumento de infrequentes é de 60% e entre 2011 e 2012, dos 1.127 ausentes, apenas 129 alunos retornaram à escola, restando 998 com frequência menor que 85%.

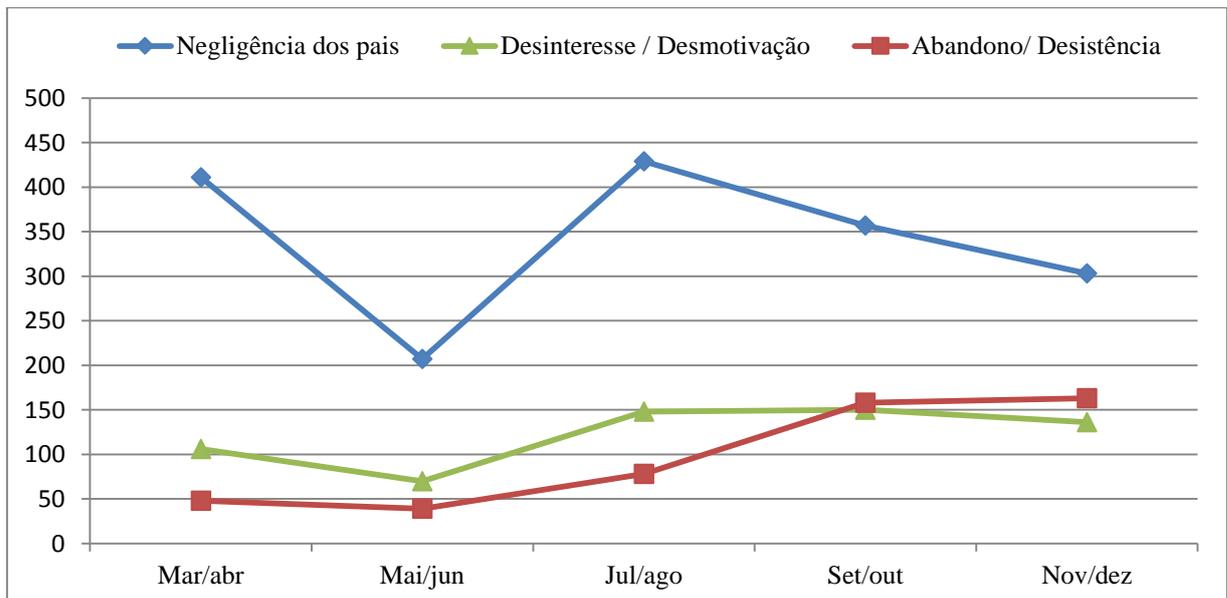
Os principais motivos para a baixa frequência, em 2012, segundo o MDS, a partir de dados do Sistema Presença são os seguintes: negligência dos pais ou responsáveis (49,75%), abandono escolar/desistência (26,76%), e desinteresse/desmotivação pelos estudos (22,33%) (MEC, 2012).

Tabela 15: Motivos para baixa frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família / 2012 – Teresina - PI

Motivos	Mar/abr		Mai/jun		Jul/ago		Set/out		Nov/dez	
	Abs	%								
Negligência dos pais	411	72,62	207	64,89	429	64,80	357	53,20	303	49,75
Abandono/ Desistência	48	8,50	39	12,22	78	11,78	158	23,54	163	26,76
Desinteresse / Desmotivação	106	18,71	70	21,94	148	22,35	150	22,36	136	22,33
Gravidez	01	0,17	03	0,95	07	1,07	06	0,90	05	0,82
Trabalho Infantil	-	-	-	-	-	-	-	-	01	0,17
Exploração / abuso sexual / Violência doméstica	-	-	-	-	-	-	-	-	01	0,17
TOTAL	566	100,00	319	100,00	662	100,00	671	100,00	609	100,00

Fonte: SICON - Sistema de Condicionalidades/MDS, integração com Sistema Presença/MEC, 2012.

Gráfico 10: Motivos para baixa frequência escolar dos beneficiários do Programa Bolsa Família- 2012- Teresina - PI



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: MDS/SICON - Relatórios Consolidados de Condicionalidades, 2012.

O destaque da negligência dos pais entre as motivações de ausência pode ser explicada por ser a escola a encarregada pela notação e esta, como muitos estudos já apontaram (LAHIRE, 1997), por exemplo, alegam reiteradamente a omissão parental como justificativa de vários insucessos. De qualquer modo, este dado, associado aos de desinteresse/desmotivação e abandono/desistência, atestam a vulnerabilidade dessas famílias, inclusive, no que se refere ao acesso à educação como um direito ou mesmo às suas

responsabilidades na efetivação deste, tendo, conforme a Portaria Interministerial MEC/MDS nº 3.789/2004, os seguintes deveres:

“Matricular os filhos em estabelecimento regular de ensino”;

“Monitorar a sua frequência às aulas”;

“informar à gestão do programa se o filho mudar de escola”

E, quando houver necessidade, “notificar a direção da escola o motivo das faltas” (BRASIL, 2004c, art. 11).

É interessante, observando o comportamento dos dados ao longo do ano, que a “negligência dos pais” alcança os maiores picos nos meses de março/abril e julho/agosto quando se inicia ou reiniciam as atividades escolares, enquanto o desinteresse/desmotivação e o abandono/desistência começam em julho/agosto e desde então só se ampliam.

A superação dos fatores, então, requer esforço pedagógico por parte da escola, bem como incentivo à participação dos pais no processo educacional dos filhos ou, como já apontaram vários estudos (LAHIRE, 1997; VIANA, 2000; NOGUEIRA; ABREU, 2004) para alterações na tensa e conflituosa relação família e escola, em especial, entre famílias de classe popular e escola pública. São providências que, no âmbito do Programa Bolsa Família, demandam ações articuladas da assistência social e da rede educacional.

De acordo com o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS (BRASIL, 2009), para os casos de negligência familiar, cabe encaminhamentos da assistência social aos serviços de proteção básica no CRAS/PAIF, associada à inclusão dos adolescentes em ações de promoção de jovens – PROJOVEM, bem como a órgãos de defesa de direitos, caso haja necessidade de medidas protetivas (Art. 22). Os encaminhamentos realizados no município de Teresina serão tratados a seguir.

3.3 Ações e resposta intersetoriais às situações de descumprimento de condicionalidade e vulnerabilidade social em Teresina

A Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social - SEMTCAS, oferta serviços de proteção social básica em 17 territórios de CRAS¹⁰ da cidade de Teresina, sendo 05 na zona leste, 04 na zona sul, 04 na zona sudeste e 04 na zona norte, situados em áreas de maior vulnerabilidade social, cuja abrangência envolve bairros, vilas parques e residenciais na zona urbana e rural, referenciando 85.000 famílias. Além disso, possui 04

¹⁰ Em conformidade com o Relatório de Informação da Proteção Social Básica do MDS (2012), existem 26.354 famílias, com presença de crianças e/ou idosos com renda familiar per capita de até 1/2 salário mínimos referenciadas por serviços de convivência e/ou no domicílio.

Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), que atendem anualmente a 3.840 pessoas/ famílias (TERESINA, 2012).

Segundo dados dos Relatórios Mensais dos serviços ofertados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS (TERESINA, 2012) e Relatórios Anuais de Atividades da SEMTCAS, referentes aos anos de 2008 a 2012, expostos na tabela abaixo, os beneficiários do Programa Bolsa Família representam o maior contingente populacional atendido, 67.514 de 85 mil famílias, em 2012. Grande parte, 13.068, em termos de gestão das condicionalidades, mas também, ainda que em menor número, com auxílios para recorrer das sanções por descumprimento das contrapartidas pactuadas. Para essas, segundo a Portaria GM/MDS nº 251/2008, deve haver acompanhamento.

Tabela 16: Ações realizadas pelos CRAS – Teresina - 2008 a 2012

Ação	Atendimento				
	2008	2009	2010	2011	2012
Atendimento e acompanhamento direto às famílias (PAIF)	24.104	24.104	25.520	29.750	18.113
Atendimento a famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e acompanhamento das condicionalidades através do CRAS/PAIF	56.870	56.462	67.856	-	67.514
Ações de articulação com a rede socioassistencial e intersetorial para planejamento, monitoramento e avaliações de ações.	317 encontros/reuniões técnicas 291 visitas institucionais	-	-	-	-
Gestão de benefícios e Condicionalidades das famílias beneficiárias do PBF (Repercussão, efeitos, recursos)	13.068	-	-	-	-
Incentivo ao protagonismo juvenil através do Projovem Adolescente (6 a 15 anos)	-	1.210 jovens	4.200 jovens	5.040 jovens	3.600 jovens
Acompanhamento das famílias em descumprimento de condicionalidades	03	25	82	127	276

Fonte: Relatório Anual de Atividades/PMT/2008 a 2012 associados a dados do SICON/MDS, 2012.

Este acompanhamento, conforme dados registrados no SICON/MDS, foi realizado sobre 3,88% das 13.209 famílias que apresentaram descumprimento de condicionalidades –

relativa à educação e à saúde – entre os anos de 2008 a 2012, e sofreram a ações de advertência, bloqueio e suspensão, distribuídos segundo a tabela abaixo.

Tabela 17: Acompanhamento Familiar/PAIF – 2008 a 2012 - Teresina - PI

SITUAÇÃO DAS FAMÍLIAS	FAMÍLIAS ACOMPANHADAS					TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	
ADVERTÊNCIA	02	23	60	82	132	299
BLOQUEIO	01	02	20	45	135	203
SUSPENSÃO	00	00	02	00	09	11
CANCELAMENTO	00	00	00	00	00	00
TOTAL	03	25	82	127	276	513

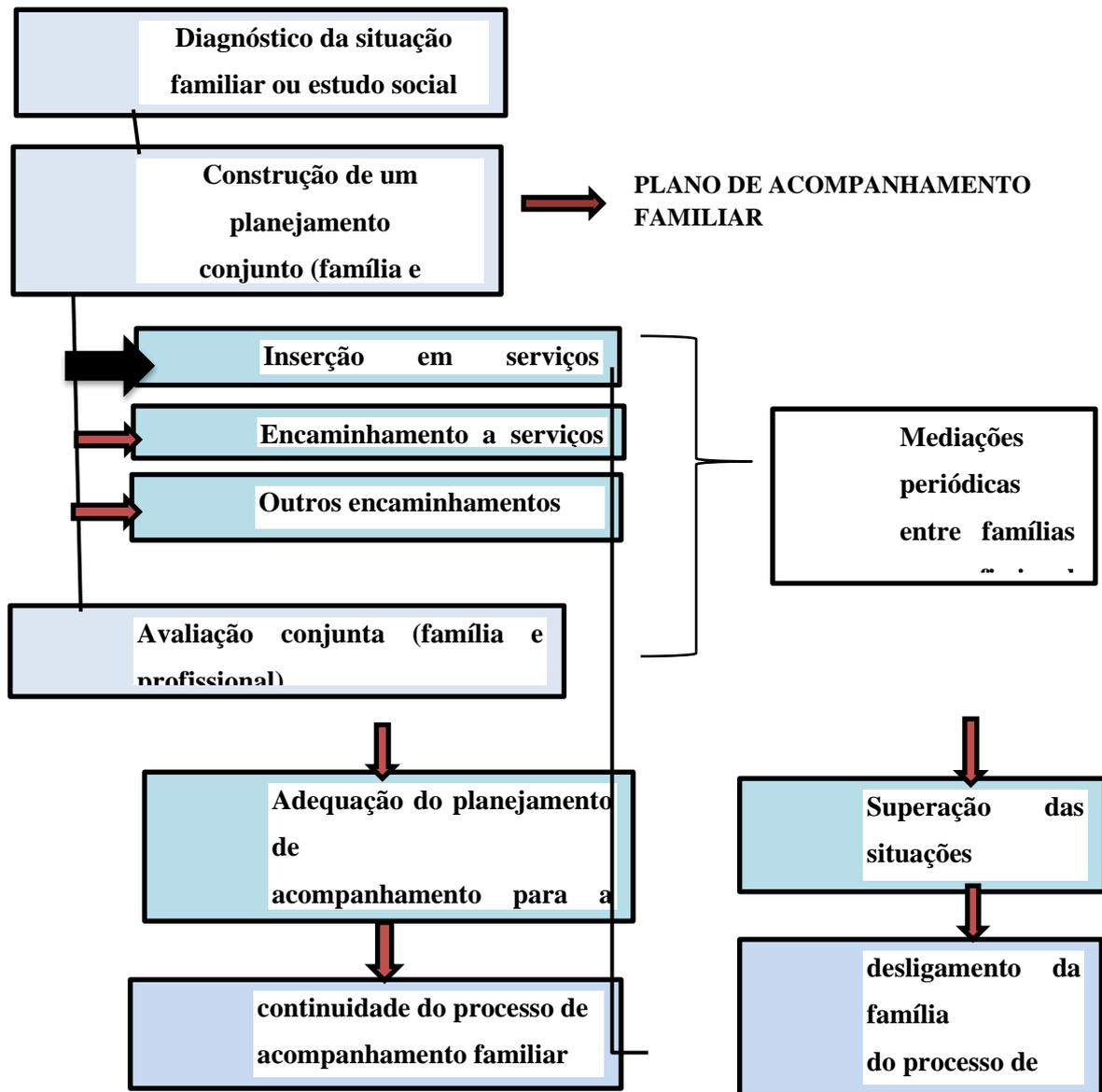
Fonte: MDS/SICON, 2012.

Para as 9.692 famílias em advertência foram realizados 299 acompanhamentos (3,08%); 203 para as 2.061 com bloqueio do benefício (9,84%), e para as 1.248 suspensões 11(0,88%). Por conseguinte, o maior número de acompanhamentos recai sobre as situações de bloqueio. Essa não é a prioridade do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda (2009). A maior atenção, segundo o art. 20 desse documento, é o acompanhamento do CRAS para as famílias com o benefício suspenso por dois meses (Art. 20). Este é,

Um conjunto de intervenções desenvolvidas em serviços continuados, com objetivos estabelecidos, que possibilitam à família acessar a um espaço onde possa refletir sobre sua realidade, construir novos projetos de vida e transformar suas relações – sejam elas familiares ou comunitárias (MDS, 2009, Art. 20).

É realizado a partir de intervenções em grupo (acompanhamento familiar em grupo) ou com cada família em particular (acompanhamento particularizado). Segundo o MDS em “Trabalho social com famílias no PAIF” (MDS, 2012), para as famílias em descumprimento de condicionalidades, cabem os dois tipos de acompanhamento, dependendo da necessidade ou interesse destas. Os procedimentos que compõem o acompanhamento familiar, de acordo com o MDS (2012) são definidos conforme diagrama abaixo:

Gráfico 11: Etapas do Acompanhamento Familiar para famílias em descumprimento de condicionalidade



Fonte: MDS/Orientações Técnicas sobre o PAIF, 2012.

O início do processo de acompanhamento das famílias dá-se com o “encontro inicial” destas com os Técnicos do CRAS (BRASIL, 2012, p. 66). Neste são levantadas as demandas, vulnerabilidades e potencialidades das famílias. As análises desses aspectos fundamentam a elaboração conjunta do “Plano de Acompanhamento Familiar”, que em sua descrição deve constar: “as demandas e necessidades das famílias e vulnerabilidades a serem superadas”; “as potencialidades dos grupos familiares que devem ser fortalecidas, a fim de contribuir nas respostas às vulnerabilidades apresentadas”; “os recursos do território, a serem mobilizados”; “as estratégias adotadas”; e, “os compromissos das famílias e dos técnicos no processo de superação das vulnerabilidades” (BRASIL, 2012, p. 67).

Dele, e das “mediações” periódicas entre família e CRAS, decorrem os encaminhamentos e intervenções junto às famílias, pelos procedimentos definidos no Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em seu Art. 22 (BRASIL, 2009), apresentados no capítulo 2 deste trabalho (Tabela 09). Entre 2008 e 2012, de acordo com os relatórios mensais dos CRAS e dados do SICON (MDS), para as famílias em acompanhamento por descumprimento da condicionalidade educacional, no município de Teresina, foram realizados os seguintes encaminhamentos:

Tabela 18: Encaminhamentos das famílias em descumprimento pelo Acompanhamento Familiar – 2008 a 2012 – Teresina (PI)

Ano	Famílias acompanhadas	Encaminhamentos				Acompanhamentos Encerrados
		Rede Socioassistencial Territorial	Ações do PAIF	Outras Políticas Setoriais	Sistema de Garantia de Direitos	
2008	03	01	02	-	-	01
2009	25	04	18	03	-	01
2010	82	25	51	05	01	02
2011	127	36	82	07	02	05
2012	276	43	217	11	05	02
Total	513	109	370	26	08	11

Fonte: MDS/SICON, Relatórios de Acompanhamento Familiar, 2012.

Os acompanhamentos das famílias em descumprimento de condicionalidades têm se constituído em 72,12% dos casos de serviços e ações desenvolvidas no PAIF. São ações desenvolvidas no âmbito do próprio CRAS, com envolvimento das famílias em oficinas, grupos socioeducativos, atividades comunitárias e/ou particularizadas (MDS, 2012). Outra forma de acompanhamento recorrente, em 21,24% dos casos, é o encaminhamento para a rede socioassistencial do território. Este tem o sentido de complementar o trabalho social com famílias no desenvolvimento de atividades intergeracionais, propiciando trocas de experiências e vivências, fortalecendo o respeito, a solidariedade e os vínculos familiares e comunitários (CNAS, 2009).

Há, ainda, no acompanhamento, o registro de que se recorre a outras políticas setoriais e ao sistema de garantia de direitos. Mas, são atos episódicos, ocorrendo, apenas a partir de 2009, o primeiro em 5,06% dos casos, e o segundo em 1,55%. Isto significa pouca articulação junto aos agentes de proteção e setores externos à política de assistência social, considerando ainda que o maior percentual de motivos para os descumprimentos refere-se à negligência, que exige, pelo protocolo, medidas protetivas.

O acompanhamento foi encerrado, isto é, nos termos do MDS (2012), a vulnerabilidade foi superada, em 2,14% dos casos ou, supõe-se, dado o número de crianças que não retornaram após a suspensão/bloqueio do benefício – exposto na Tabela 14 – a Secretaria de Educação não comunicou o retorno à escola do beneficiado à Secretaria de Assistência Social e, conseqüentemente, esta não pode fazer o encerramento.

Para estes casos, a permanência da vulnerabilidade requereria adequações ao Plano de Acompanhamento Familiar e isso, consoante os dados disponíveis, não foi realizado.

Para discutir a problemática, os órgãos envolvidos na implementação do Programa, como preconizado na normativa, realizaram o I Ciclo de Articulação Intersetorial entre as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde, Encontros e reuniões de caráter técnico e visitas institucionais.

O I Ciclo de Articulação Intersetorial entre as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde - realizado em 2008, teve os seguintes objetivos: “aproximar os agentes responsáveis pela execução das políticas de Assistência Social, educação e saúde, nos territórios de abrangência dos CRAS”; “facilitar a integração das redes da educação e da saúde com os CRAS do território”; “socializar a rede de atendimento das políticas da educação, saúde e assistência social”; bem como a definir fluxo para o acesso à rede socioassistencial do município” considerando a gestão das condicionalidades inerentes ao PBF (SEMTCAS, 2008).

Contou com a participação de quase 600 profissionais das três áreas (SEMTCAS/2008) e resultou na elaboração de um Plano de Trabalho¹¹ com estratégias de ação articulada enfocando o trabalho com famílias em situação de descumprimento de condicionalidades.

A ação proporcionou o conhecimento conjunto dos serviços ofertados por cada política nos territórios e possibilidades de fluxo de encaminhamentos; além da indicação de

¹¹ Este documento não foi localizado pela pesquisa.

estratégias operacionais de trabalho conjunto entre as três políticas, para atender as famílias dos territórios (informação verbal)¹².

Isto foi consolidado no Plano de Articulação Intersetorial das Políticas de Assistência Social, Saúde e Educação (SEMTCAS, 2008). A ideia, inicialmente, consistia em montar um grupo de trabalho sob o comando da Secretaria de Planejamento - SEMPLAN, composta por técnicos das três políticas envolvidas, que amadurecesse o plano e iniciasse um trabalho de organização e articulação da operacionalização das ações no município (informação verbal)¹³.

A participação da educação também se deu de forma efetiva. Os resultados foram “positivos e animadores”, pois cada política e sujeito envolvidos entenderam que somente a partir de ações integradas, é possível desenvolver um trabalho com resultados de forte alcance (informação verbal)¹⁴.

Notícia veiculada à época em portal da cidade (PORTAL AZ, 2008), destaca a realização dos ciclos, dizendo: “no primeiro encontro, participaram um total de 110 profissionais, como diretores e pedagogos, enfermeiros e agentes de saúde e técnicos dos CRAS” e destaca depoimento do diretor da Escola Municipal Ofélio Leitão sobre a contribuição da iniciativa:

Geralmente, alguns de nossos alunos apresentam problemas na família ou complicações na saúde e a escola acaba ficando responsável por fazer encaminhamentos para os profissionais qualificados. Agora, com essa parceria entre as instituições de saúde, educação e assistência social da Prefeitura, podemos cuidar melhor dos nossos alunos, já que temos pessoas especializadas para cuidar desses casos¹⁵.

Os Encontros e reuniões de caráter técnico e visitas institucionais objetivando “articular a rede socioassistencial e intersetorial do município”, para “planejamento, monitoramento e avaliação das ações” (PMT, 2008, p.152), foram realizados, no ano de 2008. Porém não há registros de continuidade destas ações nos anos subsequentes.

Ainda de acordo com a representante da SEMTCAS, as ações intersetoriais, inicialmente, tiveram resposta positiva por parte do poder público, com perspectiva de continuidade, mas perderam-se com a mudança de gestores, à época. Como destaca, alguns

¹²Informação fornecida pela Chefe da Divisão de Articulação e Acompanhamento da Rede Socioassistencial da SEMTCAS, da época (2008), em entrevista á pesquisa.

¹³ Idem

¹⁴Informação fornecida pela coordenadora de gestão da condicionalidade frequência escolar em Teresina, da Secretaria Municipal de Educação – SEMEC.

¹⁵Notícia veiculada no Portal AZ, “Prefeitura Municipal de Teresina incentiva integração nas ações sociais”, em 16 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.portalaz.com.br/noticia/cidades/121426/98>. Acesso em: outubro 2013.

técnicos queriam continuar, mas não encontraram apoio político, já que os novos gestores queriam se apropriar de suas pastas e definir suas estratégias de gestão. Assim, não obstante o cumprimento das normativas intersetoriais do PBF, com vistas à redução das vulnerabilidades e, principalmente, que garantam o acesso aos direitos sociais, vê-se que a gestão intersetorial requer decisão política.

Assim, o desenho intersetorial do PBF, no monitoramento da frequência escolar dos seus beneficiários, no município de Teresina, tem permite a articulação entre as políticas de assistência social e educação. A partir deste, vulnerabilidades tem sido identificada e ações de acompanhamento viabilizadas para sua superação. Estas vão desde o acompanhamento familiar e inserção em ações socioassistenciais, até os encaminhamentos para outros setores das políticas sociais e sistema de garantia de direito, embora, nestas ações, em menor número.

Como o desenho intersetorial entre as políticas de assistência social e educação, no município, tem refletido na garantia do direito à educação, através dos seus resultados, é o que será analisado a seguir.

4 A INTERSETORIALIDADE ENTRE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E OS RESULTADOS EDUCACIONAIS DE TERESINA

Teresina possui uma área de 1.391,981 km² e uma população de 814.230 habitantes. Destes, 767.557 estão no espaço urbano e 43.653 no rural (IBGE, 2010). As unidades domiciliares ocupadas são 222.450 (IBGE, 2010). Por conseguinte, o município possui em suas famílias¹⁶ uma média de 3,6 pessoas.

Estas estão distribuídas na cidade em bairros (SEMPPLAN, 2012), vilas e povoados (SEMPPLAN, SEMTCAS, 2012). A concentração é majoritariamente em regiões periféricas da cidade, cuja população é “de baixa a baixíssima renda” e maciçamente formada de “desempregados e subempregados” (SEMPPLAN, 2012)¹⁷. Isso, de acordo com Lima (2005) decorre do processo de urbanização, iniciado nos anos 60, com impactos nos anos 80 e 90, associada à ausência de políticas públicas urbanas no âmbito federal. Nesta última década, 18,74% da população de Teresina residia em favelas. Como diz,

A Capital viu aprofundados os contrastes sociais, registrados no baixo nível de qualidade de vida e nos elevados índices de pobreza. As marcas físico-espaciais exibem uma cidade em expansão, mas com fortes traços segregadores e excludentes das populações pobres (LIMA, 2005, p.04).

Para atender a essa população, na área educacional, Teresina dispõe de 845 escolas, distribuídas por modalidade de ensino, conforme tabela abaixo.

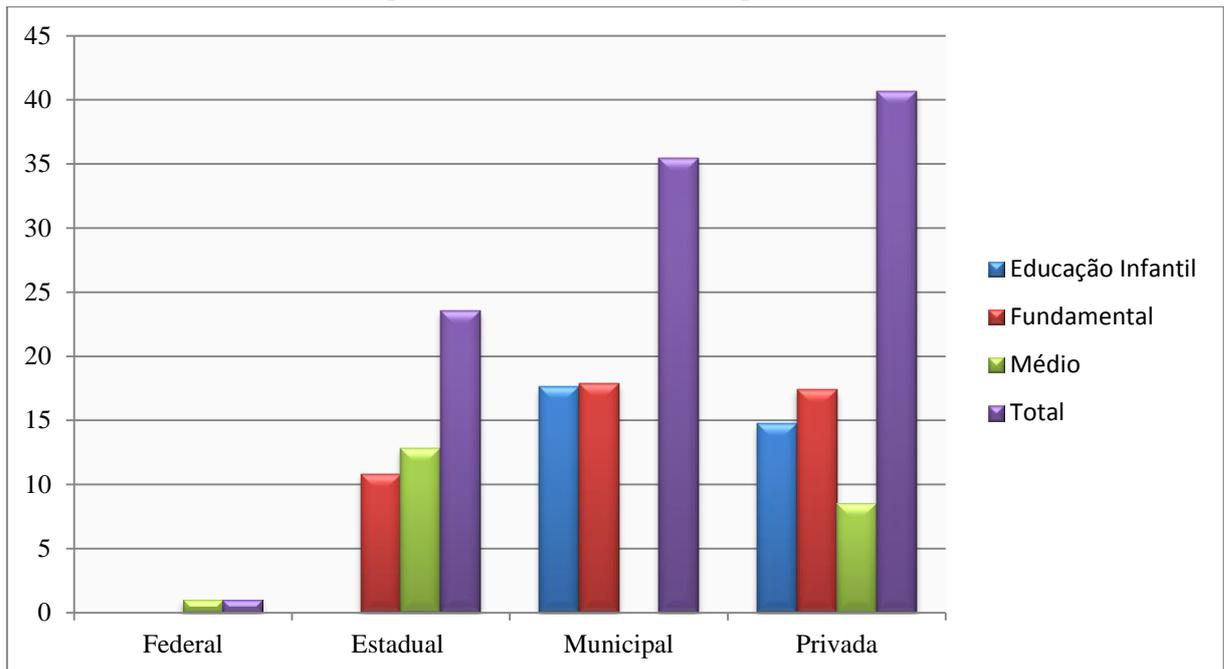
Tabela 19: Escolas em Teresina, por modalidade de ensino e responsabilidade administrativa.

Ensino	Competência Administrativa							
	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
Educação Infantil	-	-	-		149	17,64	124	14,72
Fundamental	-	-	91	10,76	151	17,86	147	17,40
Médio	03	1,03	108	12,78	-	-	72	8,52
Total	03	1,03	199	23,54	300	35,50	343	40,64

Fonte: INEP, Censo escolar, 2012.

¹⁶ Estas são definidas pelo o IBGE, como um “conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, residente na mesma unidade domiciliar [...]” (IBGE, 2012).

¹⁷ Dados do IBGE indicam que no município de Teresina, 66,8% das famílias recebem mensalmente, por pessoa, menos de 1 salário mínimo (33,6%), ou não possuem rendimento (33,2%). Enquanto aquelas que cuja renda, por pessoa, é de 5 a 10 salários mínimos, representam apenas 4%, sendo muito menor o percentual de quem tem rendimento entre 10 e 20 salários, que é de 1,7% (IBGE, 2010)

Gráfico 12: Escolas em Teresina, por modalidade de ensino e responsabilidade administrativa

Fonte: INEP, Censo escolar, 2012.

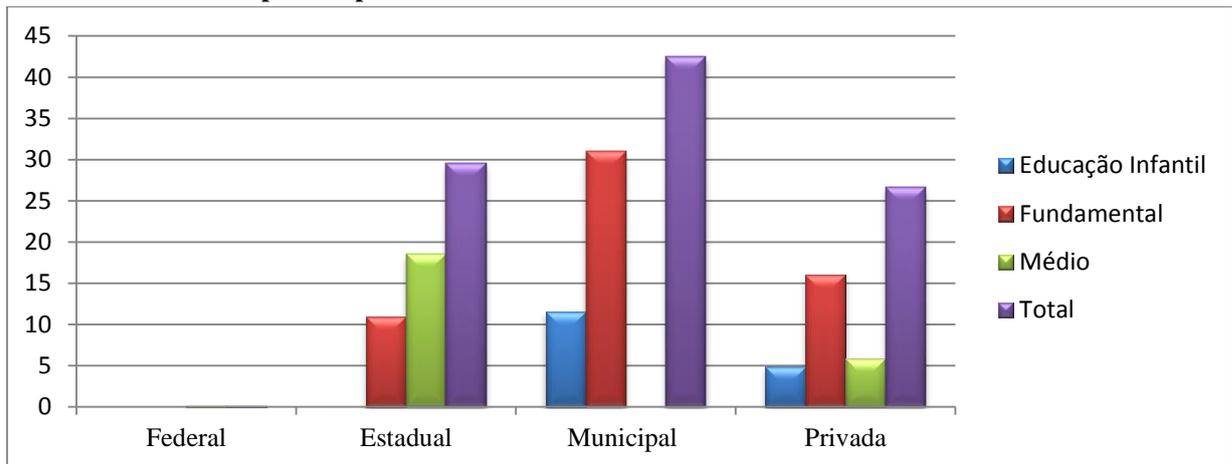
Observa-se que a maioria das escolas pertence à esfera privada. Esta detém aproximadamente 41% do total das escolas existentes no município, superando as redes federal em 39,61%, estadual em 17% e a municipal em 43 escolas ou 5,14%. Essa atende a três modalidades de ensino, diferente da rede federal, a quem não compete atender a educação infantil e ensino fundamental; e das escolas estaduais e municipais, que por dividir ainda a responsabilidade sobre o ensino fundamental, atendem a duas modalidades.

Entretanto, considerando o atendimento dessas, em 2012, por alunos matriculados no município, o quadro se modifica.

Tabela 20: Matrícula por competência administrativa e modalidade de ensino – Teresina - 2012

Ensino	Matrícula							
	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada	%
Educação Infantil	-	-	66	0,03	24.138	11,50	10.275	4,83
Fundamental	-	-	23.318	11	65.830	31	34.087	16
Médio	3.898	0,18	38.547	18,50	-	-	12.316	5,84
Total	3.898	0,18	61.931	29,53	89.968	42,50	56.678	26,67

Fonte: INEP, Censo Escolar, 2012.

Gráfico 13: Matrícula por competência administrativa e modalidade de ensino – Teresina - 2012

Fonte: Censo Escolar/INEP, 2012.

Vê-se que é na rede pública onde se concentra o maior número de matrículas no município. Estas totalizam mais de 72%: 42,5%, na rede municipal, seguida da rede estadual, com 29,53% e 0,18% nas escolas federais. Ou seja, apesar de superar em números de escolas (40,64%), a rede privada de ensino atende menor número de alunos. A média é de 165 matrículas por escola. Enquanto nas escolas públicas esta é de 1.299 nas escolas federais, 311 nas estaduais e 299 na rede municipal.

As matrículas na rede pública municipal de Teresina, desde a implantação do Programa Bolsa Família em 2003, até 2012, passaram de 76.709 alunos, para 89.968 distribuídos em 300 escolas (INEP, 2012). Isto significa ampliação de 13.259 alunos ou 14,73%. Destes, 65.830 ou 73,17% são do ensino fundamental¹⁸ (INEP, 2012), distribuídos conforme tabela abaixo.

Tabela 21: Matrícula da Rede municipal de Ensino Fundamental – 2001 a 2012 -Teresina (PI)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
59.994	56.641	56.585	58.340	61.342	59.981	60.809	62.934	62.464	60.592	60.299	65.830

Fonte: INEP, Censo escolar, 2012.

Estes, de acordo com dados do Inep (2012), vêm apresentando nota média no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, melhor que a nota geral das escolas

¹⁸ Incluídos os alunos matriculados na modalidade Educação de Jovens e Adultos - EJA Fundamental (INEP, 2012)

brasileiras, e em níveis superiores a aqueles projetados, conforme apresentado na tabela abaixo.

Tabela 22: Dados IDEB – 2007 a 2011 – Teresina (PI) e Média do IDEB 2007 a 2011 – Brasil e Piauí

Anos Escolares Avaliados	IDEB Observado			Metas Projetadas			Média IDEB	
	2007	2009	2011	2007	2009	2011	Brasil	Piauí
5º ano	4,4	5,2	5,2	4,3	4,6	5,0	4,3	3,7
9º ano	3,9	4,7	4,4	3,9	4,1	4,4	3,7	3,3

Fonte: INEP, 2012

Nos anos iniciais, as escolas municipais teresinenses atingiram média de 4,9 na nota do IDEB, considerando o intervalo entre os anos de 2007 a 2011, superando em 0,6 e 1,2 os índices médios alcançados pelas escolas brasileiras e piauienses da rede estadual, que foram de 4,3 e 3,7, respectivamente (INEP, 2012). O retrato dos anos finais também demonstra superação. Teresina apresenta melhor desempenho educacional tanto relativo às escolas brasileiras como piauienses: a média do IDEB alcançada no mesmo período, pelos alunos do 9º ano, foi de 4,3, portanto maior em 0,6 para o Brasil e 1,0 para o Piauí, que foram de 3,7 e 3,3. (INEP, 2012), evidenciando a capacidade do município na gestão da educação.

Nessas escolas, 52,6% são beneficiados do PBF, portanto, maioria. Examina-se, a seguir, seus resultados educacionais, comparativamente ao período anterior à execução do Programa, em termos de permanência e progressão. Trata-se de investigar os efeitos provocados pela condicionalidade da obrigatoriedade de frequência escolar. Será que os beneficiados permanecem? Corrigem o fluxo escolar? São aprovados? Para isso, recorre-se aos seguintes indicadores educacionais: Taxa de abandono, definida como o percentual de alunos da matrícula total que, numa dada série, deixam de frequentar a escola durante o ano letivo; Taxa de distorção idade/série, que corresponde ao percentual de alunos que concluem determinado nível de ensino com idade superior à recomendada”. Considera-se que o aluno está atrasado se ele tem dois anos a mais que a idade adequada para o ano em que se encontra matriculado. E por fim, a Taxa de aprovação. Esta é o percentual de alunos da matrícula total que, ao fim do ano letivo, apresentam os requisitos previstos em lei, para cursar o ano posteriormente superior. (Anuário da Educação Brasileira, 2013).

Nesta comparação, particulariza-se o período de 2008 a 2011, por ser possível agregar informações dos beneficiários do Programa Bolsa Família, com a condicionalidade educação, pela operacionalização do Sistema Presença – MEC. Através deste, segundo (JUNIOR, et al., 2013, p.04) “é possível interação intersetorial das informações que corrobora o patamar das condicionalidades na instrumentalização do combate ao abandono e à evasão escolar”. Desse modo, verifica-se os efeitos do Programa durante sua trajetória, isto é, nas alterações no seu desenho, no caso a instituição do Sistema Presença como mecanismos de controle e acompanhamento da frequência.

4.1 Análise comparativa dos índices educacionais antes e depois da implantação do PBF

Oliveira e Soares (2011) dizem que examinar os efeitos do Programa Bolsa Família sobre indicadores educacionais não é uma tarefa fácil dada à inexistência de uma avaliação anterior ao Programa e de informações sobre o acompanhamento da frequência escolar. Só hoje¹⁹, explicam, com as informações do Censo Escolar e do sistema de acompanhamento da frequência escolar dos beneficiários, cujas informações são “individualizadas” e “longitudinais”, já se podem acompanhar as crianças ano a ano e saber, observacionalmente, sua trajetória (OLIVEIRA; SOARES, 2011, p. 07).

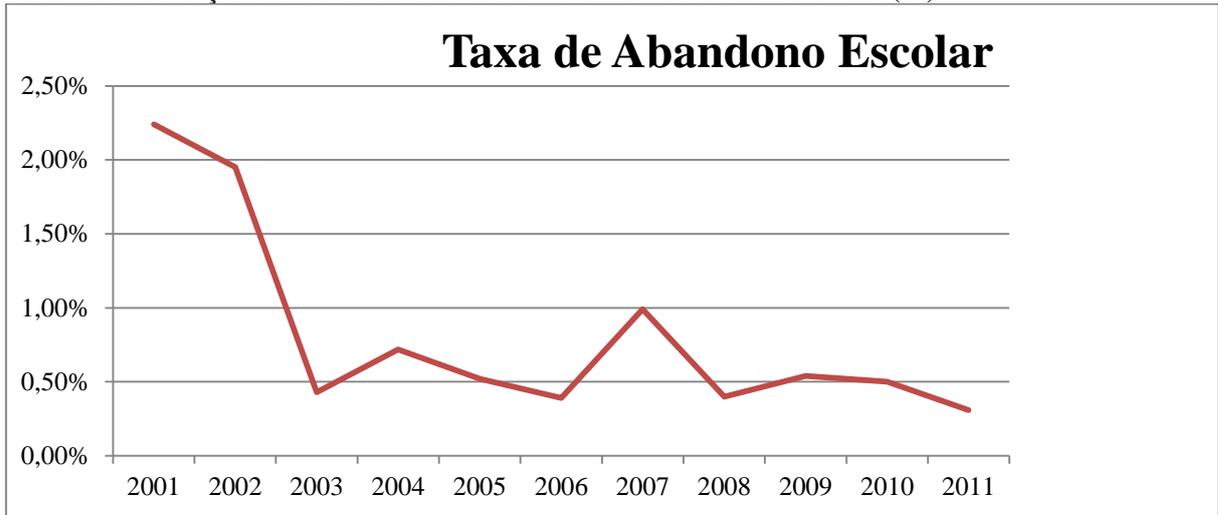
Todavia, em que pesem as dificuldades, a permanência dos alunos matriculados nas escolas municipais no período variou de 97,76%, em 2001, a 99,69% em 2011. É uma taxa crescente, sendo, conseqüentemente, como se observa na tabela abaixo, os abandonos decrescentes, menos de 1% desde 2003, com algumas pequenas elevações em alguns anos.

Tabela 23: Taxa de abandono escolar – Ensino Fundamental - 2001 a 2011 - Teresina – PI

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2,24%	1,95%	0,43%	0,72%	0,52%	0,39%	0,99%	0,40%	0,54%	0,50%	0,31%

Fonte: SEMEC/GED, 2012.

¹⁹ Para esses autores, ao contrário de alguns (poucos) outros programas, cujo desenho foi feito com a avaliação já pensada, o PBF foi primeiro feito e depois se pensou em como avaliá-lo (OLIVEIRA; SOARES, 2011).

Gráfico 14: Evolução da Taxa de Abandono Escolar – 2001 a 2011 – Teresina (PI)

Fonte: Sistema Presença/MEC associado a dados da SEMEC/GED, 2012.

Verifica-se que de 2001 a 2011, a taxa de abandono na rede de ensino fundamental do município de Teresina passou de 2,24% para 0,31%. Ou seja, dos 59.994 alunos matriculados em 2001 (Tabela 19), 1.343 abandonavam a escola antes de concluir o ano letivo. Em 2011, o número é de apenas 187, de um universo de 58.340 (INEP, 2012). Isto representa queda no abandono escolar dos alunos, no período de 2001 a 2011, em 86%.

Considerando o período anterior à implementação do PBF, 2001 a 2004, a taxa de abandono na rede pública municipal de Teresina apresentou redução de 69%, pois sai de 2,24%, com menor índice em 2003, de 0,43%, e maior em 2004, de 0,72%. Comparados aos anos posteriores à estruturação do sistema de monitoramento da frequência escolar dos alunos beneficiários do PBF, ou seja, 2008 a 2011 observa-se continuidade na redução da taxa de abandono escolar na rede municipal. Esta sai de 0,40% para 0,31%, uma redução de 25%. Ressalta-se que, embora tenha alcançado índices maiores em 2007, de 0,99% e em 2009 e 2010, de 0,54 e 0,50, respectivamente.

Isso significa que não apenas ingressaram na escola como têm permanecido, por conseguinte, efetivando o direito assegurado pela Constituição.

É fato que nem sempre, como se observa na tabela abaixo, na idade indicada para cada série, considerando-se o início da escolarização aos 6 anos e a conclusão do ensino fundamental aos 14 anos.

A distorção idade/série no total de alunos matriculados nas escolas públicas municipais, isto é, o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à prevista para sua faixa etária variou, entre 2001 e 2011, de 37,01% a 16,07%. Houve oscilações; em 2008

apenas 6,30% dos matriculados tinham idade superior à prevista e em 2010 eram 17,18%. Mas, de maneira geral, desde 2003, esta taxa tem estado na faixa de 16%.

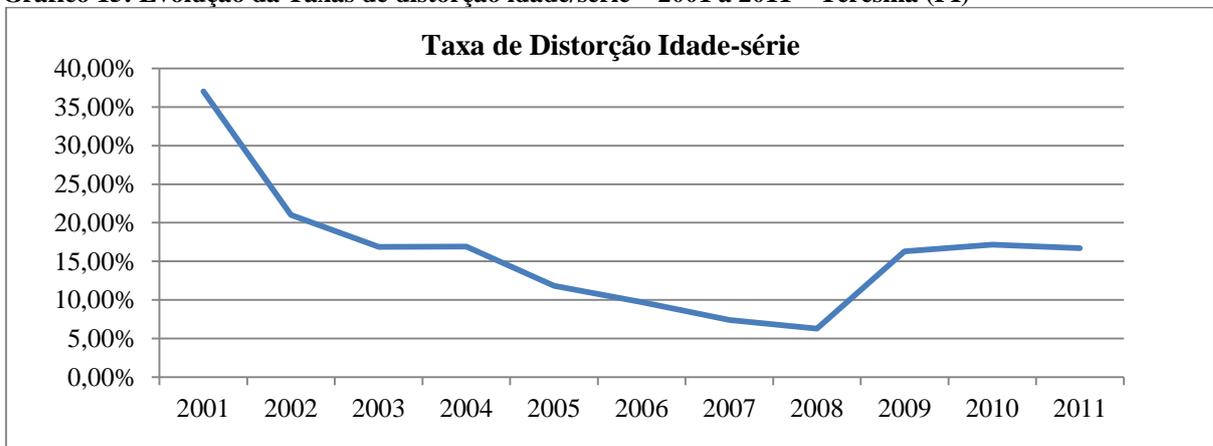
Os índices de distorção idade-série no município de Teresina analisam-se abaixo.

Tabela 24: Taxas de distorção idade/série – 2001 a 2011 – Teresina (PI)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
37,01%	21,01%	16,86%	16,93%	11,84%	9,73%	7,41%	6,30%	16,30%	17,18%	16,7%

Fonte: SEMEC/GED, 2012.

Gráfico 15: Evolução da Taxas de distorção idade/série – 2001 a 2011 – Teresina (PI)



Fonte: Sistema Presença/MEC associado a dados SEMEC/GED, 2012.

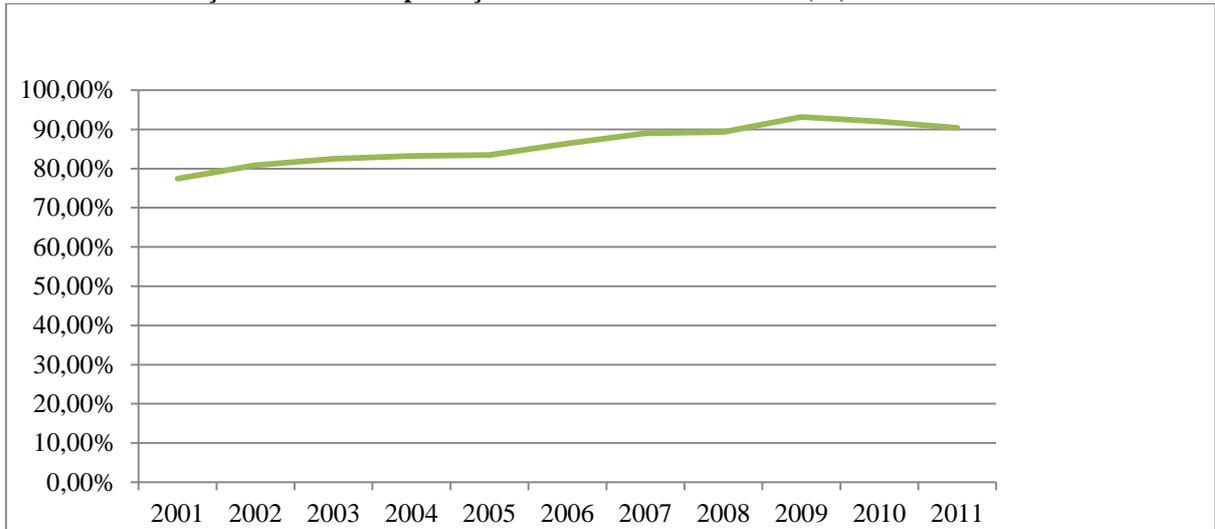
No período de 2001 a 2004, os índices saem de 37,01% para 16,93%, com uma média, neste período, de 22,9%. Ou seja, de 100 alunos matriculados, aproximadamente 23 estavam em séries em desacordo com as suas idades. Nos anos de 2008 a 2011, essa média reduz para 14%. Isto significa uma redução em torno de 9%, ou seja, a cada 100 alunos matriculados no período, não mais 77, mas 81 alunos conseguiram superar a defasagem.

Essa redução pode ser reflexo do aumento no número de aprovados. Como se constata na tabela abaixo, essa só tem crescido desde 2001, passando de 77,46% para 90,41%.

Tabela 25: Taxas de Aprovação (%) de 2001 a 2011 – Teresina (PI)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
77,46	80,85	82,51	83,20	83,5	86,40	89	89,30	93,16	92,01	90,41

Fonte: SEMEC/GED, 2012.

Gráfico 16: Evolução da Taxa de Aprovação – 2001 a 2011 – Teresina (PI)

Fonte: Sistema Presença/MEC associado a dados SEMEC/GE, 2012.

Entre 2001 e 2004, a ampliação foi de 5,05%, com 81 aprovados a cada 100 matriculados. Após 2008 até 2011, o aumento foi de 1,11%, que passou de 89,30% para 90,41%, com 91 aprovados em cada 100, o que equivale a mais 7% de aprovados, comparando-se a 2004.

Verifica-se, então, que a permanência e progressão, medidas pela taxa de abandono, distorção idade/série e aprovação, cresceram desde 2001. Em particular, a partir de 2008, quando a média do abandono teve expressiva redução, de 4,72% para 0,43%. Ou seja, de 100 alunos matriculados em 2004, aproximadamente 5 não concluíam o ano letivo; a partir de 2008, esse número foi menos que um. Isto significa a permanência da quase totalidade (99,57%) dos alunos matriculados no ensino fundamental no município, ao final de 2011.

Na progressão, medida pela distorção idade/série observou-se também crescimento a partir de 2008. De cada 100 alunos matriculados, 81 conseguiram alcançar a série adequada para sua idade, contra 77 em 2004. Pela aprovação, a progressão foi de 82, em 2008 para 92 alunos, ao final de 2011.

Verifica-se, assim que, apesar dos indicadores analisados apresentam evolução mesmo antes da implantação do PBF - o que indica continuidade das ações relacionadas à gestão das instituições de ensino e incentivos pedagógicos, mais do que propriamente interferência direta do controle da permanência na escola como contrapartida para o recebimento do benefício do Programa – percebe-se uma relação positiva dos índices que indicam permanência e progressão, e o período pós implementação do acompanhamento da frequência escolar como responsabilidade direta, e de gestão articulada das secretarias de educação e assistência social.

Isto, segundo Curralero e outros (2010), são resultados “indiretos” gerados pelo diálogo intersetorial da condicionalidade educacional do PBF. A partir deste, de acordo com os autores, há “a valorização da permanência da criança e do adolescente na escola e o combate ao abandono e à evasão escolar”, e com isso, o reforço do “percurso educacional regular como um direito, sem interrupções, dos alunos das famílias de baixa renda” (CURRARELO et al. 2010, p. 165).

Isto foi demonstrado por avaliação da SECADI/MEC sobre as taxas de rendimento escolar dos alunos beneficiários do PBF, pela análise de dados do Sistema Presença, em comparação com os resultados nacionais do Censo Escolar de 2008 (CURRARELO et al, 2010). Esta toma como referência os dados do Brasil e Nordeste, região com maior número de beneficiários do Programa.

Segundo a análise, a taxa de abandono escolar dos alunos beneficiários do PBF, matriculados nas escolas públicas brasileiras, em 2008, foi de 3,6%, menor do que o resultado geral nacional, que foi de 4,8%. No Nordeste, a diferença foi ainda maior, com 4,5% de taxa de abandono escolar para os beneficiários do programa contra 8,2% para o resultado geral do Censo Escolar. Nas taxas de aprovação, que embora tenham sido um pouco inferiores para os alunos beneficiários do PBF, 80,5%, contra 82,3% para o resultado nacional, observar-se que os resultados do Nordeste, a situação se inverte. Para os beneficiários do Nordeste, no mesmo ano, a taxa de aprovação foi de 78,9%, contra 75,6% no resultado geral do Censo Escolar.

Sinaliza-se, portanto, que o objetivo da permanência na escola está sendo atingido, e que este remete à perspectiva objetiva da aprovação, progressão escolar e, por conseguinte, a conclusão dos níveis de ensino.

Comparam-se a seguir os resultados educacionais de beneficiários e não beneficiários do PBF, em termos de progressão, de quatro escolas municipais de ensino fundamental em Teresina.

4.2 Os resultados na progressão escolar, pela ação intersetorial da assistência social e educação em Teresina.

As escolas examinadas nesta pesquisa estão situadas na zona urbana de Teresina, distribuídas da seguinte forma: Escola Municipal Professora Zoraide Almeida, zona sul; Escola Municipal Barjas Negri, zona sudeste; Escola Municipal Clidenor de Freitas Santos, zona norte e, Escola Municipal Tio Bentes, na zona leste da cidade, conforme caracterização na tabela abaixo.

Tabela 26: Caracterização as escolas pesquisadas – Teresina - 2012

Escola Municipal	Áreas de Abrangência	População atendida	Famílias com Renda até 1 SM	Níveis de Ensino	Nº de Salas de Aula	Total de alunos
Professora Zoraide Almeida	03 bairros 11 vilas 05 povoados	59.803 habitantes Média de 3,8 moradores por domicílio.	78%	1º ao 9º ano	13	470
Barjas Negri	15 bairros 18 vilas 04 povoados	54.519 habitantes Média de 04 moradores por domicílio.	74%	1º ao 9º ano	13	719
Clidenor de Freitas Santos	05 bairros 12 vilas 28 povoados	42.140 habitantes Média de 3,5 moradores por domicílio.	84%	5º ao 9º ano	12	827
Tio Bentes	07 bairros 10 vilas 04 povoados	20.733 habitantes Média de 04 moradores por domicílio	80%	1º ao 5º ano		237

Fonte: SEMEC/GED/SEMTCAS, 2012.

Das 04 escolas analisadas, 03 atendem às séries iniciais e finais do ensino fundamental e 01 somente às séries iniciais. A população que compõe as comunidades atendidas pela escola é de aproximadamente 172.658 habitantes, distribuídos em 30 bairros, 41 vilas urbanas e 40 povoados, cuja média de renda predominante é de até 1 salário mínimo (SEMTCAS, 2012). Por conseguinte, a maioria dos alunos matriculados é beneficiária do Programa Bolsa Família, conforme distribuição nas tabelas abaixo.

Tabela 27: Alunos beneficiários do PBF por escola - 2012

ESCOLA MUNICIPAL	ALUNOS MATRICULADOS	BENEFICIÁRIOS PBF	%
Professora Zoraide Almeida	470	284	60,4
Clidenor de Freitas Santos	719	381	52,9
Barjas Negri	827	569	68,8
Tio Bentes	237	163	68,7
TOTAL	2253	1397	62,0

Fonte: Sistema Presença/MEC/SEMEC/GED, 2012.

Os dados mostram que em média 62,7% dos alunos matriculados nas 04 escolas universo da pesquisa são beneficiários do Programa Bolsa Família. Especificamente, nas salas de 5º e 9º anos, foco desta análise, os matriculados totalizam 544 alunos. Destes, 53% são

beneficiários do PBF (288), e 47% (256) são não beneficiários. Então, como no total de matriculados, também totalizando o 5º e 9º anos, os beneficiários são maioria.

Tabela 28: Número de alunos beneficiários e não beneficiários por escola e série escolar - 2012

ESCOLA MUNICIPAL	ALUNOS BENEFICIÁRIOS				ALUNOS NÃO BENEFICIÁRIOS			
	5º ANO		9º ANO		5º ANO		9º ANO	
Professora Zoraide Almeida	29	63%	19	31,6%	17	37%	41	68,4%
Clidenor de Freitas Santos	58	58,5%	56	47,8%	41	41,5%	61	52,2%
Barjas Negri	68	66%	42	49,5%	35	34%	43	50,5%
Tio Bentes	16	47%	-	-	18	53%	-	-
TOTAL	171	60,6%	117	44,6%	111	39,4%	145	55,4%

Fonte: Sistema Presença/MEC/SEMEC/GED, 2012.

Analisando as séries separadamente, entretanto, a distribuição é diversa. A maioria dos beneficiários estão no 5º ano (62,5%) em 3 escolas. A exceção é a Escola Municipal Tio Bentes, que, como aquelas com séries de 9º ano, têm sua maioria de não beneficiários (53%). Nesta série, o maior número é de não beneficiários em todas as escolas. A média é de 57%.

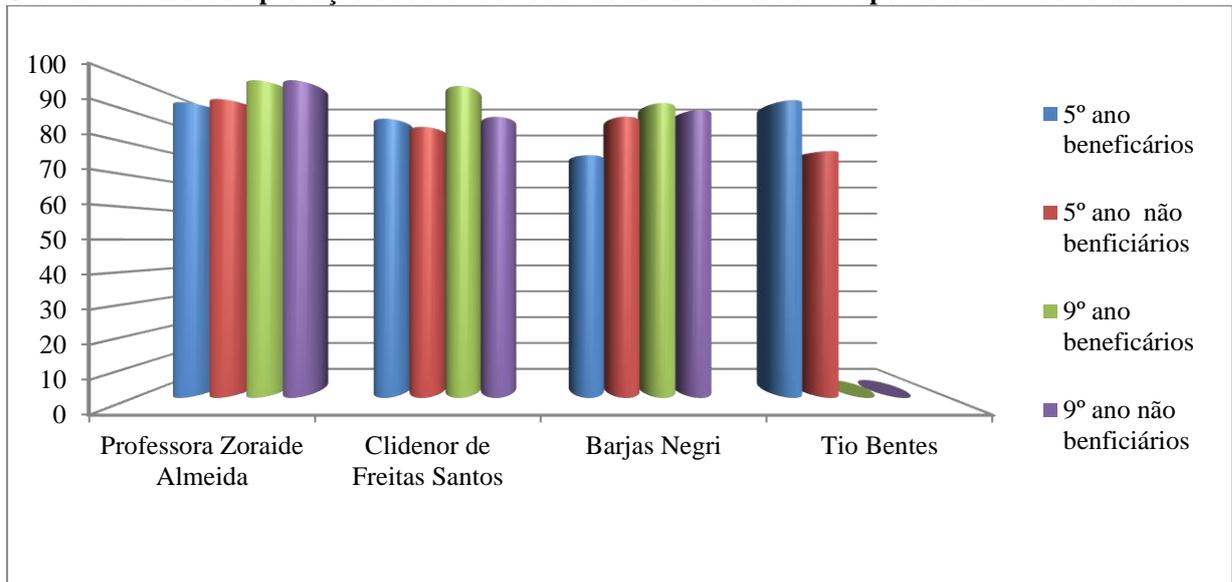
A aprovação nos dois grupos, como expostos na tabela abaixo, é a seguinte:

Tabela 29: Taxas de Aprovação - Alunos beneficiários e não beneficiários do PBF por escola - 2012

Séries	Relação com o PBF	Resultado Escolar	Escola Professora Zoraide Almeida	Escola Clidenor de Freitas Santos	Escola Barjas Negri	Escola Tio Bentes
5º ano	Beneficiários	Aprovados	27	51	52	15
		%	93,10	87,93	76,47	93,75
	Não beneficiários	Aprovados	17	41	35	18
		%	94,11	85,36	88,57	77,77
9º ano	Beneficiários	Aprovados	19	55	39	-
		%	100	98,21	92,85	-
	Não beneficiários	Aprovados	41	54	39	-
		%	100	88,52	90,69	-

Fonte: Sistema Presença/MEC/SEMEC/GED, 2012.

Gráfico 17: Taxa de Aprovação de beneficiários e não beneficiários do PBF por escola - 5º e 9º anos – 2012



Fonte: Sistema Presença/MEC/SEMEC/GED, 2012.

Verifica-se que há variações entre as escolas. Na Zoraide Almeida, no 5º ano, há mais aprovados em 2012 entre os não beneficiários do que entre os beneficiados, e no 9º ano os dois grupos têm o mesmo número de aprovados.

Na escola Clidenor de Freitas Santos, os alunos mais aprovados são os beneficiários do PBF, em detrimento dos não beneficiários, tanto no 5º quanto no 9º ano. Já no Barjas Negri há diferenciação. A maioria dos aprovados no 5º ano estão entre os não beneficiários, e no 9º ano, entre os beneficiários. Esta também é a situação na Escola Tio Bentes, no 5º ano há mais aprovados entre os beneficiários.

É certo que, dos 7 grupos, os beneficiados são maior número em 4 – 2 do 5º ano e 2 do 9º anos –, os não beneficiados em 2 – ambos do 5º anos e há empate em 1. Por conseguinte, há mais beneficiados aprovados do que não beneficiados, na Escola Tio Bentes, chega a quase 16%, e na Clidenor de Freitas Santos a quase 10% no 9º ano, conseqüentemente, é menor a repetência dos beneficiados.

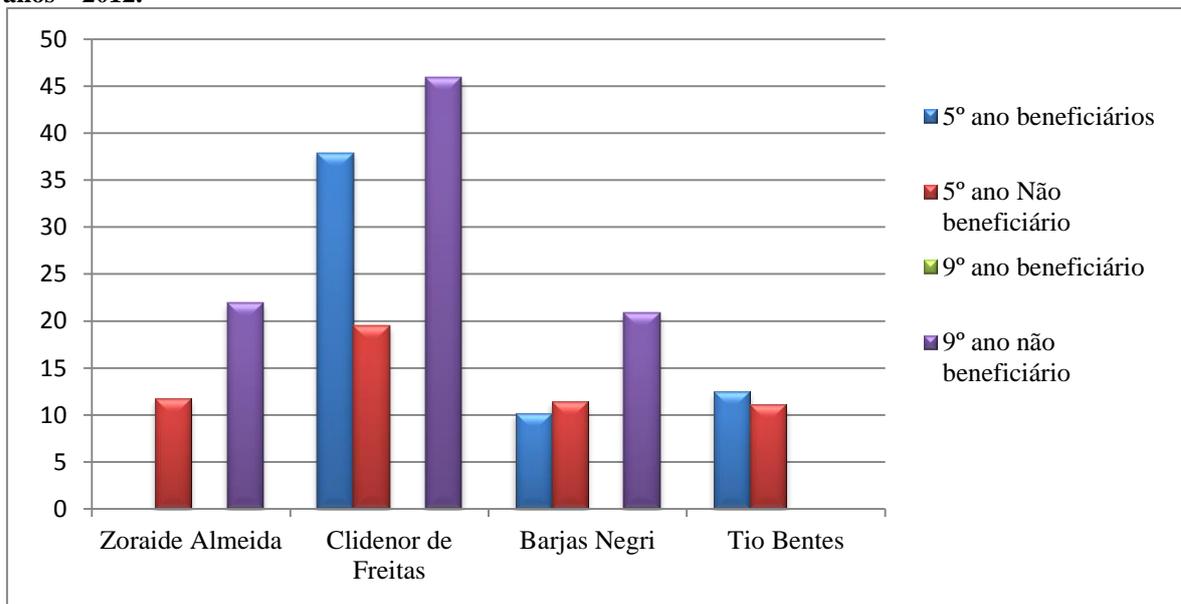
Esses resultados, ainda que de número reduzido de Escolas, se aproximam daqueles obtidos pelo IPEA (2012) que, em estudo sobre os efeitos do Programa na repetência, constatou que “o programa tem um impacto significativo sobre a progressão das crianças, embora o mesmo seja relativamente modesto. Ao simular a probabilidade de repetência predita, encontra-se 14,6% para não beneficiários pertencentes ao CadÚnico, contra 13,2% para beneficiários” (OLIVEIRA; SOARES, 2011, p. 20).

A defasagem idade/série nessas escolas, como se constata na tabela abaixo, é maior entre os não beneficiários, salvo, no 5º ano da Escola Clidenor de Freitas Santos.

Tabela 30: Distorção idade/série beneficiários e não beneficiários do PBF por escola - 5º e 9º anos – 2012

Séries	Relação com o PBF	Resultado escolar	Escola Professora Zoraide Almeida	Escola Clidenor de Freitas Santos	Escola Barjas Negri	Escola Tio Bentes
5º ano	Beneficiários	Distorção Idade-série	00	22	07	02
		%	00	37,9	10,2	12,5
	Não beneficiários	Distorção Idade-série	02	08	04	02
		%	11,7	19,5	11,4	11,11
9º ano	Beneficiários	Distorção Idade-série	00	00	00	-
		%	00	00	00	-
	Não beneficiários	Distorção Idade-série	09	28	09	-
		%	21,9	45,9	20,9	-

Fonte: Sistema Presença/MEC/SEMEC/GED, 2012.

Gráfico 18: Taxa de Distorção Idade-série de beneficiários e não beneficiários do PBF por escola - 5º e 9º anos – 2012.

Fonte: Sistema Presença/MEC/SEMEC/GED, 2012.

Em cada Escola, a situação é a seguinte: na Escola Zoraide Almeida a distorção idade/série ocorre apenas entre os não beneficiários e isso tanto no 5º ano quanto no 9º ano.

Já na Escola Clidenor de Freitas Santos, no 5º ano, o maior número de alunos com distorção idade – série está entre os beneficiários, e no 9º ano, entre os não beneficiários. A situação é diferenciada na Escola Barjas Negri, a maior distorção se verifica entre os não

beneficiários tanto no 5º ano quanto no 9º ano. Na escola Tio Bentes, a maior distorção idade série é entre os beneficiários.

É fato então que, entre os grupos, os não beneficiários são em maior número em 5 grupos – 2 do 5º ano e 3 do 9º ano -, os beneficiários em 2 – todos do 5º ano – e empate entre 4 grupos. Por conseguinte, existem mais alunos com distorção idade – série entre os não beneficiários, do que entre os beneficiários. Na Escola Clidenor de Freitas Santos a diferença é expressiva, de quase 46% no 9º ano. Na escola Professora Zoraide Almeida, próximo à 22%, também no 9º ano. Assim, está entre os alunos que não tem sua frequência escolar monitorada pelo PBF, o maior número de situações de descompasso entre a série cursada e a idade adequada. Assim, na aprovação, como na distorção idade série os melhores resultados são dos beneficiários.

Quando comparados os resultados alcançados pelos beneficiários e não beneficiários nas 04 escolas analisadas a aqueles atingidos pela rede municipal, observou-se que esses também são positivos a favor dos beneficiários do PBF.

Na aprovação, a média atingida pelos beneficiários do PBF nas 04 escolas foi de 92%. Portanto superior em 0,78% aos índices alcançados pela rede municipal por todo o período de 2001 a 2011, cuja média de aprovação foi de 91,22%, com exceção do ano de 2009 que foi de 93,16%. Se não há diferenciação expressiva quanto aos beneficiários, há grande diferença entre os não beneficiários e a rede. Os dos não beneficiários ficaram abaixo, 87,83%, que foi de 3,39%.

Na distorção idade série, os beneficiários do PBF tiveram índice de 15,15 e os não beneficiários, 21,6%. Nos anos de 2001 a 2011, a rede apresentou índice de 16,7%, portanto, maior do que os beneficiários.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho abordou a intersetorialidade entre as políticas de assistência social e educação, configurada na exigência da matrícula e frequência escolar dos beneficiários do Programa de Transferência de Renda Bolsa Família - PBF, examinando sua operacionalização e resultados, no município de Teresina.

Empreendeu-se, assim, uma análise que parte das perspectivas teóricas sob as quais estão pautadas as discussões acerca da intersetorialidade, sua implementação – proposição, desenho e materialização no acompanhamento da condicionalidade – até seus resultados sobre os índices educacionais de Teresina, em termos de frequência e progressão escolar.

Essa ganha relevância no debate acerca da implementação das políticas sociais à medida que a realidade se tornou mais complexa e dinâmica em face da agutização das problemáticas sociais que, ao se espalhar por todas as dimensões da realidade social, imprime a necessidade de uma ação interventiva do Estado que apreenda a totalidade de tais dimensões, numa perspectiva de integralidade. Ou ainda, por ser a intersetorialidade uma estratégia de superação da fragmentação, característica histórica da ação social estatal no Brasil.

Nessa via, a intersetorialidade põe-se como uma estratégia de ação do Estado para a eficiência e eficácia das políticas públicas, sendo um meio de atender, ao modelo da “atenção integral”, público e universalista de proteção social preconizados por Beveridge e pela Constituição Federal de 1988 ao instituírem a seguridade social. É também uma forma de inversão da burocratização, fragmentação, setorialização e sobreposição de programas e projetos, característicos das políticas sociais no Brasil. Trata-se, então, de um modelo de gestão que exige a convergência e a complementaridade das políticas sociais, por esposar a ideia de que nenhuma delas encerra-se, em si mesma, a possibilidade de atender à totalidade das necessidades da população e, conseqüentemente, efetivar os direitos sociais que lhes foram conferidos pela Carta Magna. Por conseguinte, abrange planejamento, execução e avaliação articulada e ações favorecedoras de resultados sinérgicos.

Esse norteou as legislações complementares em praticamente todas as políticas sociais e adquiriu centralidade em todos os programas de transferência de renda instituídos a partir de 1990.

O Programa de Transferência de Renda Bolsa Família – PBF, herdeiro dessa tradição, mantém dos seus predecessores a articulação entre assistência social, saúde e educação, exigindo frequência escolar e atualização do cartão de vacinação das crianças beneficiárias e

visitas regulares ao posto de saúde das mães para realizar o pré-natal ou acompanhamento do período de amamentação. São contrapartidas ou condicionalidades, como as denomina o Programa, das famílias à transferência monetária recebida a fim de que o alívio imediato da pobreza que essa promove se torne duradouro com o usufruto de direitos sociais básicos ou com a identificação dos obstáculos ao acesso por um complexo sistema de acompanhamento e controle.

A efetivação da integralidade no Programa, portanto, depende de ação intersetorial dos encarregados pelo serviço prestacional do Estado no acompanhamento do cumprimento das condicionalidades. Desse modo, estas deixam de ser, como querem alguns, uma limitação ao exercício de um direito, à assistência social, uma ameaça à cidadania e sejam meios de emancipação e inclusão social.

A engenharia institucional instituída para isso envolve um órgão gestor interministerial, capitaneado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, e pactos de adesão voluntária entre estados e municípios. Os primeiros incumbem-se da manutenção da ação articulada entre os setores envolvidos no Programa e do auxílio aos municípios na prestação dos serviços necessários. Os outros são encarregados da operacionalização de todas as ações relativas ao Programa e requeridas para o cumprimento das condicionalidades, inclusive, por seu acompanhamento. Por conseguinte, o PBF demanda ações compartilhadas entre as três esferas de governo e integração de ações e serviços de diferentes prestadores de serviços sociais.

Há, para isso, usando a designação de Santos (2011), “estruturas de oportunidades intersetoriais” constituídas de canais formais e permanentes que, especificamente, para o acompanhamento da condicionalidade relativa à educação, são os Sistemas Presença do MEC e SICON do MDS. Estes são encarregados para monitorar a frequência escolar dos beneficiados, inclusive, registrando as razões e justificativas de descumprimento, tendo por base as competências definidas para cada um na normativa do Programa e através do compartilhamento de informações que torna interdependentes os diferentes setores envolvidos e possibilita a adoção de providências junto a aqueles que deixaram de oferecer a devida contrapartida.

Nesses casos, além de advertência, bloqueio, suspensão e cancelamento do benefício, prevê-se que o município, a quem compete agir nos casos de descumprimento, mobilize a rede assistencial, oferecendo os serviços do Sistema Único de Assistência Social, das demais políticas públicas ou, se necessário, recorrendo aos demais órgãos do Sistema de Garantia de

Direitos. Essas ações possibilitam o retorno do beneficiado ao Programa, vale dizer, a continuidade do usufruto do direito à assistência.

É verdade que o descumprimento tem sido eventual, quase uma excepcionalidade. No Brasil, entre 2006 e 2012, apenas, aproximadamente, 3% dos alunos beneficiados tiveram menos de 85% de frequência à escola e, em Teresina, foram, em média, 0,84% o que tem refletido na elevação da permanência escolar dos beneficiados, inclusive em patamares superiores à dos não beneficiados. Todavia, no Brasil são quase 380 mil e em Teresina, em média 998 não cumprem a exigência.

A regularização, quase sempre, tem ocorrido tanto na realidade nacional como local mediante advertência, mas, desde 2007 tem se verificado o paulatino crescimento das suspensões e cancelamentos, o que pode ser atribuído ao fortalecimento do sistema de monitoramento ou, infere-se, à ineficácia ou inexistência de ações socioassistenciais que evitem a situação limite. E isso, mas do que o não recebimento da transferência monetária significa abstenção ao exercício do direito à educação de crianças e jovens que já enfrentam outras privações, pois o número dos que retornaram à escola no Brasil é em torno de apenas 12% e em Teresina 11%.

Os motivos para aqueles que procuraram se regularizar em 2012 foram, principalmente, negligência dos pais, abandono ou desistência e desinteresse/motivação. O primeiro remete para situação de vulnerabilidade social em que a família deixa de exercer o papel social que lhe cabe, inclusive, no que se refere ao acesso à educação como um direito ou mesmo às suas responsabilidades na efetivação deste. Já os demais remetem para a escola, para ações que façam da frequência obrigatória, permanência proveitosa e exitosa e, até mesmo para alterações na tensa e conflituosa relação com a família e escola, em especial, aquelas em situação de vulnerabilidade. Em síntese, para ações articuladas entre assistência social e educação.

Em Teresina, que tem 70% dos inscritos no CadÚnico atendidos pela PBF, 3,88% dos que descumpriram as condicionalidades do Programa – saúde e educação – foram acompanhados entre 2008 e 2012. A maior parte, apesar do que diz os regulamentos do Programa que prioriza aqueles com benefícios suspensos por dois meses, com benefícios bloqueados, essencialmente, através dos serviços e ações desenvolvidas no PAIF nos Centros de Referência e Assistência Social ou, excepcionalmente, com a mobilização de serviços oferecidos por outros setores ou pelo sistema de garantia de direitos.

Por conseguinte, ainda que o maior percentual de motivos para os descumprimentos refira-se à negligência que, regimentalmente, exige medidas protetivas não há articulação com

os demais agentes de proteção e setores externos à política de assistência social, nem mesmo com a escola. Isso se evidencia no número casos registrados como encerrados, isto é, que a vulnerabilidade tenha sido superada: apenas 2,14%. Pode até ser que tenham retornado, dado o número de crianças que voltaram à escola, mas, não houve comunicação entre a Secretaria de Educação e a de Assistência Social.

Com efeito, a articulação tem se restringido aos canais formais de acompanhamento, configurado na alimentação dos Sistemas de Presença e de Acompanhamento das Condicionalidades sendo o registro de promoção de estruturas de oportunidades intersetoriais restrito a um evento, realizado em 2008, o I Ciclo de Articulação Intersetorial entre as políticas de Assistência Social, Educação e Saúde.

Este, apesar da sua envergadura pelos objetivos que se propunha, número de participantes, repercussões, inclusive na mídia local, e por suas deliberações, com a elaboração de um Plano de Articulação Intesetorial das Políticas de Assistência Social, Saúde e Educação, não teve suas decisões implementadas. Esbarrou na histórica descontinuidade das ações estatais, na fragmentação institucional e no patrimonialismo estamental que faz com cada setor seja um “feudo” de propriedade do gestor do momento. Isto se traduz na inconsistência de ações, e conseqüentemente, interrupção de obras, projetos e programas, comprometendo a efetividade das políticas sociais.

O fato é que não foram constituídos estruturas de oportunidades e canais de comunicação e interação permanentes, mais rotineiros, ou informais que permitissem o compartilhamento de recursos e informações, a contratualização entre os setores ou mesmo a interdependência.

O resultado é que a intersetorialidade tem se restringido à exigência da frequência escolar dos beneficiados do Programa. Essa tem resultado na frequência escolar superior a 85% de 97% dos beneficiados no Brasil e de 99% em Teresina o que, dado que 52,6% dos matriculados são beneficiados, repercute nos resultados das escolas municipais. Nestas a permanência que era de 97,76%, em 2001, passou para 99,69% em 2011, a distorção idade/série reduziu a menos da metade, de 37% para 16%, a taxa de aprovação que era 77% passou para 90% e o IDEB que era, em 2005, 4,2 passou para 5,2.

Isso significa que não apenas ingressaram na escola como têm permanecido, por conseguinte, efetivando o direito assegurado pela Constituição. Claro que não se pode atribuir esses resultados apenas à frequência escolar exigida pelo PBF, todavia, não se pode descartar os efeitos que essa provoca, em particular, dados os critérios de elegibilidade, à situação de vulnerabilidade dos beneficiados. Com efeito, a comparação em quatro escolas mostrou que,

no 5º ano, em que os beneficiados são maioria em três delas, a exceção é a Escola Tio Bentes, a taxa de aprovação deles é superior aos não beneficiados nas Escolas Clidenor de Freitas Santos – 87,93% contra 85,36% – e na Tio Bentes – 93,75% contra 77,77%, praticamente se iguala na Professora Zoraide Almeida – 93,10% contra 94,11% – e é inferior na Barjas Negri – 76,47% contra 88,57%. O IDEB nestas escolas, exceto à Clidenor de Freitas Santos, tem sido, ano a ano, superior às metas nacional, estadual e delas próprias.

A taxa de distorção idade série no 5º ano é menor entre os beneficiados na Escola Professora Zoraide Almeida – 0 contra 11,7% – e na Barjas Negri – 10,2% contra 11,4%, é maior na Clidenor de Freitas Santos – 37,9% contra 19,5% – e quase igual na Tio Bentes – 12,5% contra 11,11%.

No 9º ano, os beneficiados não são maioria em nenhuma das escolas, todavia, superam os não beneficiados em duas delas – Escolas Clidenor de Freitas Santos – 98,21% contra 88,52% – e na Barjas Negri – 92,85% contra 90,69% – e se igualam na Escola Professora Zoraide Almeida em que todos foram aprovados. Nestas escolas, exceto à Clidenor de Freitas Santos, o IDEB tem, ano a ano, superado todas as metas. Em todas elas escolas, os beneficiados não apresentam distorção idade/série enquanto os não beneficiados apresentam 21,9% na Escola Professora Zoraide Almeida, 45,9% na Clidenor de Freitas Santos e 20,9% na Barjas Negri.

A comparação evidencia que as diferenças, no geral, são reduzidas nas taxas de aprovação entre aprovados e não aprovados, mas que são significativas na taxa de distorção idade/série, confirmando que enquanto não se pode atribuir o êxito dos resultados educacionais do município ou das escolas ao Programa não se pode descartar que este assegura aos mais vulneráveis, seus beneficiados, o usufruto do direito à educação, se não pleno, já que alguns não logram aprovação, mas com possibilidade de, como quer o Programa, reverter o círculo da pobreza em que se encontram.

Talvez, não há dados para afirmar, outra seria a realidade se as estruturas de oportunidades intersetoriais não fossem apenas as formais configuradas nos sistemas de registros e monitoramento das condicionalidades. Houvesse também estruturas de oportunidades e canais de comunicação rotineiros, inclusive possibilitando relações construídas a partir de características sociais semelhantes ou de experiências anteriores.

Assim, se não se pode afirmar que o Programa Bolsa Família produz efeitos sobre os resultados escolares, não se pode descartar seus benefícios no sentido de assegurar o usufruto do direito à educação que poderia ser pleno se, ao lado da disponibilidade de recursos

assistenciais, configurados na renda, e educacionais, configurados no acesso à escola, fossem construídos canais de comunicação entre os dois setores de modo a reduzir a distância entre o real e o desejado, isto é, entre a frequência e o êxito escolar expresso em aprendizado e aprovação.

Pesquisas nesse sentido podem contribuir para isso. Então, este trabalho longe de esgotar a temática, apenas abre uma agenda, oferecendo elementos para o debate e, em particular, para os gestores setoriais, apontando os obstáculos e alternativas à ação conjunta e indicando as potencialidades destas para o atendimento integral do cidadão prometido pela Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luiz O. **A Saúde e o Dilema da Intersetorialidade**. 2004. Tese (Doutorado) Faculdade de ciências Médicas da UNICAMP, Campinas, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em:
maio 2012.

_____. Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990. p. 18055. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm >. Acesso em: fevereiro 2012.

_____. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 08 dez.1993, p. 18769. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm>. Acesso em: fevereiro 2012.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990. p. 27833. Disponível em:
<<http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>>. Acesso em: setembro 2012.

_____. Lei 10.219 de 11 de abril de 2001a. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 abr. 2001, p. 1. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: fevereiro 2012.

_____. Medida Provisória 2.206 de 10 de agosto de 2001b. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2001, p. 2. Disponível em: <
http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/mpv%202.206-2001?OpenDocument>. Acesso em: fevereiro 2012.

_____. Decreto nº 3.887 de 24 de julho de 2001c. Institui o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 set 2001. P. 68. Disponível em:
<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%203.877-2001?OpenDocument > Acesso em: setembro de 2012.

_____. Casa Civil da Presidência da República. **Exposição de Motivos nº 47 de 20 de outubro de 2003**. Brasília, 2003a. Disponível em:
<http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp>. Acesso em: julho 2013.

_____. Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de out de 2003. Disponível em:
<http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/mpv%20132-2003?OpenDocument> Acesso em: setembro 2012.

_____. Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004a. Cria o programa bolsa família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 jan. 2004, p. 01. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm>. Acesso em: fevereiro 2012.

_____. Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004b. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de setembro de 2004. p. 3. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: dezembro de 2012.

_____. Lei nº 10.869 de 13 de maio de 2004c. Altera a Lei 10. 683 de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de maio de 2004. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.869.htm> Acesso em: setembro 2012.

_____. Portaria Interministerial nº 3.789, de 17 de novembro de 2004d. Estabelece atribuições e normas para o cumprimento da condicionalidade da frequência escolar no Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 de novembro de 2004. p. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/ acesso-a-informacao/legislacao/mds/portarias/2004/Portaria%20Interministerial%20no%203.789-%20de%2017%20de%20novembro%20de%202004.pdf>> Acesso em: setembro 2012.

_____. Portaria Interministerial nº 2.509, de 18 de novembro de 2004e. Dispõe sobre as atribuições e normas para a oferta e o monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 de novembro de 2004. p. 1, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/ acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2004/Portaria%20Interministerial%202509%2018-11-04.pdf/view>> Acesso em: setembro 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004f. Brasília, DF, 2005

_____. Portaria GM/MDS nº 246 de 20 de maio de 2005a. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de maio 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/legislacao-1/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20246%2020-5-05.pdf>> Acesso em: setembro de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília, DF, 2005c.

_____. Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 de junho

de 2007. p. 3. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm> Acesso em outubro 2012.

_____. **Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009.** Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Brasília, 2009a.

_____. Lei 12.058 de 13 de outubro de 2009b. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 de outubro de 2009, p.2, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2009/lei/112058.htm> Acesso em: setembro de 2012.

_____. **Censo Escolar 2012.** Brasília: INEP

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. Sistema de Gestão de Condicionalidades – SICON. **Relatórios consolidados de condicionalidades.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sistemagestaobolsafamilia/>> Acesso em: fevereiro de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. SAGI. **Matriz de informações sociais.** Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/index.php?group=> > Acesso em: fevereiro de 2012.

_____. Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. **Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009.** Tipificação nacional de serviços socioassistenciais. Brasília, 2009c.

_____. Decreto nº 7.332 de 19 de outubro de 2010a. Dá nova redação e acresce artigos no Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 de outubro de 2010. p. 2, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7332.htm> Acesso em: setembro 2012.

_____. Ministério da Educação. Sistema Presença. **Relatórios consolidados.** Disponível em: <<http://frequenciaescolarpbf.mec.gov.br/presenca/controller/login/efetuarLogin.php>> Acesso em: Fevereiro de 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades.** MDS, Brasília, 2010b. 54p.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Guia para Acompanhamento das Condicionalidades do Programa Bolsa Família:** sistemas de procedimentos para acompanhamento das condicionalidades. Brasília, v. 2, 2010c. 56p.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS/2006 – 2010. In: **cadernos de estudos desenvolvimento social em debate**, Brasília, n. 13, 2010d.

_____. Lei nº 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: fevereiro 2012.

_____. Portaria nº 251 de 12 de dezembro de 2012. Regulamenta a Gestão das Condicionalidades do Programa Bolsa Família. Revoga a Portaria GM/MDS 321, de 29 de setembro de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2012. P. 224. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/44224983/dou-secao-1-13-12-2012-pg-224>> Acesso em: janeiro 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações técnicas sobre o PAIF**, Brasília, v. 2, 2012.

_____. Ministério da Previdência Social. In: **AEPS: Anuário Estatístico da Previdência Social**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/estatisticas>> acesso em: junho de 2013.

_____. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2013**. Todos pela educação. Editora Moderna. Disponível em: <http://www.moderna.com.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8A8A833F33698B013F346E30DA7B17> > Acesso em: Julho 2013.

_____. Tesouro Nacional. **Transferências Constitucionais**. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/municipios_novosite.asp>. Acessado em: março de 2013.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. Intersetorialidade e políticas da superação da pobreza: desafios para a prática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 92, p. 05-21, nov. 2007.

CARVALHO, Rafael N.; CAVALCANTI, Patrícia B. O Debate Recente sobre as Políticas Públicas: o caso da intersetorialidade numa perspectiva compreensiva. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 17, n. 1, p. 161 – 170, jan./jun. 2013.

CARDOSO, Fábio dos S.; CAVALCANTI, Bianor S.; GARCIA, Adriana A.; ARANTES, Gisella R. de. Modelando O Programa Bolsa Família: estudo comparativo entre os municípios de Duque De Caxias e Cabo Frio, no Estado do Rio de Janeiro. In: **30º Encontro da ANPAD**, 2006, Salvador, BA.

CUNHA, Rosani. Transferência de Renda com Condicionalidade: experiência do Programa Bolsa Família. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). **Concepção e Gestão da Proteção Social Não contributiva no Brasil**, Brasília: 2009, p. 331 – 361.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnóstico e perspectivas. In: INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL; INSTITUTO DE

PLANEJAMENTO (Org.). **Para a década de 90: Prioridades e perspectivas das políticas públicas**. Brasília, v. 4, p.1 – 66, 1990.

DRAIBE, Sônia Miriam. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Cadernos de Pesquisa**, n. 8, UNICAMP, Campinas, 1993.

FAHEL, Murilo C. X.; FRANÇA, Bruno C.; MORAES, Thais. O efeito da condicionalidade educação no Bolsa família em Minas Gerais: uma avaliação por meio do PAD/MG. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, Brasília, n. 2, p. 4 – 25, jul.-Dez., 2011.

FARIAS, Pedro César Lima de. A seguridade social no Brasil e os obstáculos institucionais à sua implementação. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 11, 1997.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, n. 22, p.102-110, 2001.

JUNQUEIRA, L.A.P. Novas Formas de Gestão na Saúde: descentralização e intersetorialidade. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 6, n. 2, p. 31-46, dez. 1997.

_____. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um novo modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.32, n. 2, p. 11-22, mar./abr. 1998.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. In: CLAD (org.), **El Tránsito de la cultura burocratica al modelo de la gerencia publica: perspectivas, posibilidades y limitaciones**. Caracas, 1997, Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>> Acesso em: fevereiro 2012.

IBGE, INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/calendario.shtm>> Acesso em: Março, 2012.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças, a partir da PNAD. **Na Medida**, ano 3, n. 6, Brasília, jan. 2011. (Boletim de Estudos Educacionais do INEP). Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/na_medida/BNMedida-ano3-N6-Jan2011.pdf > Acesso em: Julho 2013.

_____. **Censo da educação básica**. Brasília: INEP, 2012.

JUNIOR, Wilson C. dos S.; FERREIRA, Eliza B.; SANTOS, Cisenando A. dos. **Programa bolsa família e o sistema presença: a escola e a gestão da pobreza**. XXVI SIMPÓSIO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO DA ANPAE. Rio de Janeiro, 2013.

LAHIRE, Bernard. **Sucesso escolar em meios populares – As razões do improvável**. São Paulo, Ática, 1997.

LAVINAS, L. Universalizando Direitos. **Observatório da cidadania – relatório 2004**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/relatorio_universalizando.pdf> Acesso em: setembro 2012.

LAVINAS, L.; VERSANO, R. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão nº 534, 1997.

LIMA, Antônia Jesuíta de. A atuação de governos locais e as políticas urbanas no contexto de descentralização das políticas públicas. In: **II JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS**, 2005, São Luís: UFMA, 2005. Disponível em:
<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Antonia_jesuista310.pdf> Acesso em: setembro 2013.

MESA-LAGO, Carmelo. **As reformas de previdência na América Latina e seus impactos nos princípios de seguridade social**. Brasília, 2006. Disponível em:
<http://www.mpas.gov.br/arquivos/office/3_081014-111405-101.pdf>. Acesso em: julho de 2013.

MONNERAT, Giselle Lavinias. **Transferência condicionada de renda, saúde e intersectorialidade: lições do programa bolsa família**. 2009. 283 f. Tese (Doutorado) Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

MONNERAT, Giselle Lavinias.; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011.

NOGUEIRA, Maria Alice; ABREU, Ramón Correa de. Famílias Populares e escolas Públicas: uma relação dissonante. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 39, p. 41-60, jul. 2004;

OLIVEIRA, Luis Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. **O impacto do Programa Bolsa Família sobre a repetência: resultados a partir do cadastro único, projeto frequência e censo escolar**. IPEA, Rio de Janeiro, 2011.

SANTOS, Natália N. **A Intersetorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos**. Dissertação (Mestrado) Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: 2011.

SÁTYRO, Natália; SOARES, Sergei. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, Impactos e possibilidades futuras**. Texto para discussão nº 1424. IPEA, Brasília, outubro de 2009.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 4 ed. São Paulo, Cortez, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais**: articulação com políticas estruturantes e unificação. Pensar BH/Política Social, 2006, endereço eletrônico:

http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/files.do?evento=download&urlArqPlc=pensarbh_ed15_trajetoria_programas.pdf.

TERESINA, Secretaria Municipal de Educação. **Indicadores de Qualidade**. Disponível em: < www.semec.pi.gov.br >. Acesso em: março de 2012.

_____. Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social. **Relatórios anuais de atividades**, Teresina, 2008/2012, Teresina: PMT, 2012.

_____. _____. **Regimento Interno**. PMT, 2007.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. **Teresina em bairros**. Disponível em: < <http://semplan.teresina.pi.gov.br:85/semplan/thebairros.asp> > Acesso em: dezembro 2012.

VIANA, Maria José Braga. Longevidade escolar em famílias de camadas populares – algumas condições de possibilidade. In: NOGUEIRA, Maria Alice; ROMANELLI, Geraldo; ZAGO, Nadir. (org.) **Família e escola**: trajetórias de escolarização em camadas médias e populares. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

WESTPHAL, Márcia F.; MENDES Rosilda. Cidade Saudável: uma experiência de interdisciplinaridade e intersetorialidade. **Revista de Administração Pública – RAP**, Rio de Janeiro, FGV, n. 34, p. 47-61, Nov./Dez. 2000.

XIMENES, Daniel A.; AGATTE, Juliana P. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Revista Inclusão Social**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 11-19, Jul./Dez. 2011.

ZIMMERMAN, Clóvis Roberto. O Programa Bolsa Família sob a ótica dos direitos humanos. In: SEMINÁRIO SOBRE PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA, 2006, São Luís. **Anais...** São Luís: EDUFMA, 2006. p.129-138.