



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

GUILHERME ARRAES ALENCAR CUNHA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO BOLSA FAMÍLIA COM
ENFOQUE NO ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DO
MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE NO BIÊNIO DE 2023-2024

FORTALEZA

2025

GUILHERME ARRAES ALENCAR CUNHA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO BOLSA FAMÍLIA COM ENFOQUE
NO ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE NO BIÊNIO DE 2023-2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Desenho, Planejamento, Gestão e Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Breno Aloísio Duarte Torres de Pinho.

FORTALEZA

2025

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C978a Cunha, Guilherme Arraes Alencar.
Avaliação da implementação do Novo Bolsa Família com enfoque no acompanhamento de condicionalidades do município de Fortaleza/CE no biênio de 2023-2024 / Guilherme Arraes Alencar Cunha. – 2025.
143 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2025.
Orientação: Prof. Breno Aloísio Duarte Torres de Pinho.
1. Avaliação de processos. 2. Implementação. 3. Programa Bolsa Família . I. Título.
CDD 320.6
-

GUILHERME ARRAES ALENCAR CUNHA

AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO BOLSA FAMÍLIA COM ENFOQUE
NO ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES DO MUNICÍPIO DE
FORTALEZA/CE NO BIÊNIO DE 2023-2024

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Desenho, Planejamento, Gestão e Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: 28/07/2025.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dra. Paula Raquel da Silva Jales
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Ao Pedro, meu sobrinho, que é a
materialização mais pura do significado de
amar.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES), responsável pelo financiamento da pesquisa.

Ao Prof. Dr. Breno Aloísio Torres Duarte de Pinho, pela excelente orientação e pela disponibilidade para a realização das inúmeras reuniões que me permitiram objetificar o tema da dissertação e facilitaram o processo de desenvolvimento da escrita do texto, com a devida segurança e confiabilidade técnica no decurso do mestrado.

Às professoras participantes da banca examinadora Dra. Suely Salgueiro Chacon e Dra. Raquel da Silva Jales pela disponibilidade de tempo para a leitura do texto, pela escuta, pelas valiosas colaborações e sugestões no decurso da qualificação e na defesa final da presente dissertação.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas, bem como o compartilhamento das inseguranças, frustrações, vitórias e avanços no decurso da pesquisa de cada um daqueles que encontraram na pós-graduação o amor pela pesquisa científica e por seus respectivos projetos de dissertações.

À Universidade Federal do Ceará (UFC), instituição da qual sempre sonhei em fazer parte em minha trajetória acadêmica, por fomentar a qualidade da pesquisa científica no ensino superior público do Brasil.

À professora Dra. Ana Virgínia Moreira Gomes, por ter sido a primeira inspiração na pesquisa científica durante a minha graduação em Direito pela Unifor.

Aos meus pais Ana Paula Arraes Cunha e Edgar Brito Cunha, por terem sido fonte de amor e conforto ao longo de toda a minha trajetória educacional, perpassando desde o ensino fundamental até o presente momento na pós-graduação.

À minha irmã Camila Arraes Alencar Pimenta, por servir como inspiração pelo compartilhamento do desejo de ensinar e desenvolver pesquisa científica no âmbito do ensino superior.

Ao meu sobrinho Pedro Arraes Alencar Pimenta, por ser a maior fonte de amor em nossa família e por ter ressignificado nossas vidas..

Aos amigos Sophia Noberto, Mariana Zaupa, Maurício Abbade, Gabriel Maia, Aline Maria, Ricardo Rodrigues e João Victor Costa pela presença constante, companheirismo e escuta aos longos dos anos de desenvolvimento da presente pesquisa.

Às políticas públicas de acesso ao ensino superior desenvolvidas nos governos dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), que me permitiram construir e trilhar o caminho da pesquisa científica na graduação e na pós-graduação.

Aos ministros, gestores, agentes implementadores e todos os envolvidos na história do programa de transferência condicionada de renda Bolsa Família ao longo dos seus mais de 20 anos, por permitirem a construção da política pública centrada nos assistidos em situação de vulnerabilidade social que fazem parte do Brasil, ainda que por muitas vezes apagados e excluídos da realidade socioeconômica desse país.

“Por esse pão pra comer, por esse chão pra
dormir

A certidão pra nascer e a concessão pra sorrir
Por me deixar respirar, por me deixar existir
Deus lhe pague”

(Construção - Chico Buarque)

RESUMO

Instituído pela Lei nº 14.601 em 2023, o Novo Bolsa Família (n-PBF) representou a retomada do programa social de transferência condicionada de renda para famílias em situações vulneráveis após a vigência do Auxílio Brasil nos anos de 2021 e 2022. A nova versão apresentou propostas que incluíram a atualização das informações do CadÚnico, mudanças nos valores destinados às famílias assistidas pelo programa e fomentar o acesso aos programas sociais com promoção de iniciativas que fortalecem a articulação intersetorial entre as políticas públicas de assistência social, educação e saúde. Em um contexto de queda de acompanhamento vacinal, do aumento do quadro de insegurança alimentar e a fragilização do acompanhamento das condicionalidades educacionais e de saúde, o n-PBF emerge em um cenário complexo de acompanhamento de beneficiários nos municípios brasileiros a partir de 2023. Desse modo, levando em consideração a dinâmica da realidade socioeconômica do Brasil diante da nova versão do programa social, a presente dissertação objetiva avaliar a implementação do n-PBF no município de Fortaleza, no Ceará, tendo como enfoque o acompanhamento das condicionalidades de beneficiários na gestão municipal durante os anos de 2023 e 2024. A pesquisa adota uma metodologia conjugando aspectos quantitativos e qualitativos, com procedimentos de revisão de literatura, pesquisa documental e análise de dados da política pública avaliada. O desenvolvimento da dissertação aborda as mudanças no desenho do programa e a consolidação do n-PBF, o levantamento de propostas de órgãos federais na definição de metas para as condicionalidades do programa e os resultados alcançados pelo município de Fortaleza nos indicadores relacionados às condicionalidades de saúde e educação no período avaliado. Os resultados indicam que Fortaleza, assim como o Brasil, tem avançado na cobertura das condicionalidades de saúde e educação ao compatibilizar os indicadores de acompanhamento avaliados com as expectativas de gestão preconizadas pelo Governo Federal, evidenciando a reestruturação do Bolsa Família enquanto programa social de combate à pobreza e de acesso de famílias vulneráveis às políticas sociais no país. No entanto, o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde demandam proposições de articulações no que tange à gestão de Fortaleza considerando o desafio de ampliação dos resultados projetados para os próximos anos tendo como referência a expectativa de métricas para o Brasil.

Palavras-chave: avaliação de processos; implementação; Programa Bolsa Família; acompanhamento de condicionalidades.

ABSTRACT

Established by Law No. 14,601 in 2023, the New Bolsa Família (n-PBF) represented the resumption of the conditional cash transfer social program for families in vulnerable situations after the Auxílio Brasil program was in effect in 2021 and 2022. The new version presented proposals that included updating CadÚnico information, changes in the amounts allocated to families assisted by the program, and promoting access to social programs by promoting initiatives that strengthen intersectoral coordination between public policies on social assistance, education, and health. In a context of declining vaccination coverage, increasing food insecurity, and weakening monitoring of educational and health conditions, the n-PBF emerges in a complex scenario of beneficiary monitoring in Brazilian municipalities starting in 2023. Thus, taking into account the dynamics of Brazil's socioeconomic reality in light of the new version of the social program, this dissertation aims to evaluate the implementation of the n-PBF in the municipality of Fortaleza, Ceará, focusing on the monitoring of beneficiary conditions in municipal management during the years 2023 and 2024. The research adopts a methodology combining quantitative and qualitative aspects, with procedures for literature review, documentary research, and analysis of data from the evaluated public policy. The dissertation addresses changes in the program's design and the consolidation of the n-PBF, a survey of proposals from federal agencies in setting goals for the program's conditionalities, and the results achieved by the municipality of Fortaleza in indicators related to health and education conditionalities during the period evaluated. The results indicate that Fortaleza, like Brazil, has made progress in covering health and education conditionalities by aligning the monitoring indicators evaluated with the management expectations recommended by the Federal Government, evidencing the restructuring of Bolsa Família as a social program to combat poverty and provide vulnerable families with access to social policies in the country. However, monitoring education and health conditionalities requires proposals for coordination in terms of Fortaleza's management, considering the challenge of expanding the results projected for the coming years, based on the expected metrics for Brazil.

Keywords: process evaluation; implementation; Bolsa Família Programme; monitoring conditionalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organograma do ciclo de políticas públicas	26
Figura 2 – Disposição das 12 Regionais administrativas do município de Fortaleza/CE	35
Figura 3 – Esquema de políticas públicas no eixo de Alimentação e Renda na Agenda Transversal para Crianças e Adolescentes PPA 2024-27	77
Figura 4 – Objetivos estratégicos do Planejamento Estratégico Institucional do MDS 2023-26.....	80
Figura 5 – Histórico de cobertura vacinal por tipo de vacina de 2013 a 2022 no Brasil.....	85
Figura 6 – Cobertura vacinal por tipos de vacinas para crianças no Brasil em 2022	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Meta para o percentual de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do n-PBF no PPA 2024-27	78
Gráfico 2	– Meta do percentual de acompanhamento de crianças de 0 a 7 anos incompletos nas condicionalidades da saúde no PPA 2024-27.....	79
Gráfico 3	– Percentual de cobertura do acompanhamento geral de beneficiários na condicionalidade de saúde no biênio 2023-2024.....	88
Gráfico 4	– Percentual de cobertura do acompanhamento de crianças na condicionalidade de saúde em 2023 e 2024, município de Fortaleza/CE e Brasil.....	92
Gráfico 5	– Percentual de beneficiários acompanhados pela educação (4 a 5 anos) no biênio de 2023-2024, município de Fortaleza/CE e Brasil.....	101
Gráfico 6	– Percentual de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 17 anos) no biênio de 2023-2024.....	105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Indicadores de acompanhamento das condicionalidades do n-PBF operacionalizados na dissertação.....	42
Quadro 2	– Semestres do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Novo Bolsa Família em Fortaleza no biênio 2023-2024.....	43
Quadro 3	– Bimestres do acompanhamento das condicionalidades de educação do Novo Bolsa Família em Fortaleza no biênio 2023-2024.....	44
Quadro 4	– Sistematização metodológica da pesquisa dissertativa.....	45
Quadro 5	– Metas selecionadas no Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26 relacionadas com o n-PBF.....	81
Quadro 6	– Lista de motivos de baixa frequência escolar contida no Sistema Presença.....	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AB	Auxílio Brasil
AE	Auxílio Emergencial
AE1	Auxílio Emergencial 1
AE2	Auxílio Emergencial 2
AE3	Auxílio Emergencial 3
AGU	Advocacia Geral da União
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CEPLARE	Célula de Planejamento da Rede de Ensino
CFRB/88	Constituição Federal da República do Brasil de 1988
CIT	Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass)
COVID-19	Coronavírus
CFRB/88	Comissão Intergestores Tripartite
CGU	Controladoria Geral da União
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONASS	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CTAI	Câmara Técnica de Assessoramento em Imunização
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FIES	Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
HPV	Papilomavírus Humano
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INC	Índice de Necessidade de Creche Estados e Capitais
	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio
INEP	Teixeira
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MS	Ministério da Saúde

MEC	Ministério da Educação
MPO	Ministério do Planejamento e Orçamento
MEI	Microempreendedor Individual
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome
NEDTS	Núcleo de Estudos sobre Direito do Trabalho e Seguridade Social
NIS	Número de Identificação Social
OMS	Organização Mundial da Saúde
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PBF	Programa Bolsa Família
n-PBF	Novo Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PFZ	Programa Fome Zero
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPA	Plano Plurianual
PPA 2024-27	Plano Plurianual de 2024 a 2027
PROCAD	Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único
PTCR	Programa de Transferência Condicionada de Renda
RP	Responsável Familiar
SAGICAD	Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único
SDHDS	Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social de Fortaleza
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
SEB	Secretaria de Educação Básica
SMS	Secretaria Municipal da Saúde de Fortaleza
SME	Secretaria Municipal da Educação de Fortaleza
SUS	Sistema Único de Saúde
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SICON	Sistema de Condicionalidades
TCU	Tribunal de Contas da União
UBS	Unidade Básica de Saúde

UNICEF

Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE SÍMBOLOS

% Porcentagem

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	16
2	PERSPECTIVA AVALIATIVA	25
3	METODOLOGIA	33
3.1	O contexto territorial do n-PBF no município de Fortaleza/CE durante o biênio de 2023-2024	34
3.2	Metodologia da dissertação	38
4	O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO NOVO BOLSA FAMÍLIA: DESENHOS DAS POLÍTICAS E SEUS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS.....	47
4.1	O desenho operacional do Programa Bolsa Família.....	48
4.2	O Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil: excepcionalidade e transformação política.....	58
4.3	A promulgação da Lei nº 14.601/2023 e a implementação do Novo Bolsa Família (n-PBF).....	64
4.4	Federalização, descentralização, intersetorialidade e articulação intergovernamental: os elementos fundamentais para a implementação do Programa Bolsa Família e do Novo Bolsa Família no Brasil.....	68
5	DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO BOLSA FAMÍLIA EM FORTALEZA NO BIÊNIO DE 2023-2024: AVALIAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES.....	70
5.1	Expectativas de gestão do Novo Bolsa Família: a Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 e a revisão do Planejamento Estratégico Institucional do MDS (PEI 2023-26).....	73
5.2	O acompanhamento das condicionalidades de saúde em Fortaleza no biênio de 2023-2024.....	84
5.3	O acompanhamento das condicionalidades de educação em Fortaleza no biênio de 2023-2024.....	97
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	111
	REFERÊNCIAS	124

1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas devem ser pensadas como as de responsabilidade do Estado no que concerne à sua implementação, elaboração e manutenção por meio de um processo de tomada de decisões que envolve a participação de órgãos públicos e diferentes atores sociais. Assim, as políticas públicas de proteção social referem-se ao conjunto de ações que determinam o padrão de organização pelo Estado, ocasionando, segundo Hofling (2001), na perspectiva de redistribuição de benefícios sociais como forma de redução dos impactos das desigualdades socioeconômicas.

Ainda que o Brasil não tenha vivido a concepção de um Estado centrado na construção histórica das condições do bem-estar social de forma plena (Behring; Boschetti, 2016), a compreensão acerca do desenvolvimento de políticas sociais no Brasil apresenta influências dessa forma de organização do Estado (Borges, 2000). Em uma visualização de seu funcionamento não apenas sob a ótica de gastos, mas de elementos como a relação do Estado com o mercado e a família, autores como Esping-Andersen (1991), trouxeram novas percepções sobre a gestão e avaliação das políticas públicas.

Conforme o pensamento de Esping-Andersen (1991), o Estado de Bem-Estar Social está fundamentado sob a perspectiva de três elementos centrais: a garantia de direitos sociais, a noção de que a inviolabilidade dos direitos sociais deve ser assegurada com base na cidadania e não no desempenho meritório, e o questionamento sobre como as formas estatais apresentam relações com o papel do mercado e da família em termos de provisão social, garantindo-lhe um protagonismo equitativo na relação de forças e resguardando o indivíduo.

Para tanto, Esping-Andersen (1991) entende que o Estado de Bem-Estar Social pode vir a ser regido por três regimes distintos: o liberal, o corporativista e o social-democrata. Nesse sentido, o autor entende que nenhum Estado seguiria um modelo estritamente puro de regime, apresentando políticas que perpassam pelas características dos três citados

No que se refere às políticas de regimes liberais, indica-se que elas seriam derivadas de um regime de estado de bem-estar social que consistira na predominância do assistencialismo apenas aos comprovadamente pobres, atingindo principalmente uma parcela de clientela de baixa renda que sofreria com efeitos como a estigmatização da condição de utilitário de uma política desenvolvida pelo Estado (Esping-Andersen, 1991). No âmbito do regime corporativista, observa-se a estrutura um modelo socioeconômico pautado pela intervenção do Estado com a participação de corporações e famílias com garantias mínimas

de existência de vida, de modo que mantém-se uma forte associação entre classe e status para a consecução de direitos, enquanto que o regime social-democrata não toleraria um dualismo entre as forças estatais e as de mercado, de modo que observam-se políticas sociais desmercadorizantes e universalistas para promover aos trabalhadores a igualdade de participação na qualidade de direitos usufruídos pelos mais ricos (Esping-Andersen, 1991).

Dessa forma, o desenho dos programas de transferências condicionadas de renda (PTCR) derivam, essencialmente, de uma concepção pautada na elaboração de uma rede de proteção social. Dessa forma, os programas podem ser compreendidos como aqueles que estabelecem uma relação entre a transferência monetária (tendo o indivíduo ou a família como alvo da política), mas que atribuem a essa transferência um elemento de contrapartida associado às políticas nas áreas da saúde, educação e trabalho para o rompimento do ciclo geracional da pobreza e emancipação do público alvo (Scheffer; Johnson, 2008).

A hegemonia da política neoliberal na Europa durante os anos 1980 serviu de inspiração para o desenvolvimento do desenho das políticas de transferência de renda na América Latina na década de 1990 (Behring; Boschetti, 2016). O desemprego de longa duração e a precarização do trabalho fez com que a maioria dos países europeus adotassem políticas de transferência de renda baseadas em elementos como a condicionalidade de ausência ou baixa renda para a concessão do benefício, a abrangência nacional, o financiamento por parte dos governos federais de cada Estado europeu e o compartilhamento de uma gestão descentralizada entre governo federal, estados e municípios, baseadas na influência de William Beveridge (Behring; Boschetti, 2016).

Em um primeiro momento, o México desenvolveu o programa “Oportunidades” (1997) para o atendimento de famílias rurais pobres, tendo sido estendido em 2001 para famílias urbanas e atingido o país inteiro em 2002. Mais próximo do Brasil, citam-se as experiências da Argentina em 2002, responsável pela criação do programa “Jefes” e “Jefas de Hogar”, centradas em desempregados e em filhos sob sua titularidade, e o Chile em 2002 com o programa “Chile Solidário”, que fomentava o acesso às políticas de proteção social, ao apoio à família e às transferências de renda (Silva; Lima, 2011).

A onda de políticas de transferência de renda na década de 1990 deriva, essencialmente, dos efeitos da elaboração de um “estado mínimo social” resultante do Consenso de Washington. Conforme a concepção de Borges (2000), esse tipo de funcionamento de políticas por parte dos Estados representa a contradição da captura do aparelho estatal por uma lógica que busca diminuir, ao invés de mitigá-las por completo, assimetrias derivadas do avanço do neoliberalismo e de uma política de consumo de mercado.

O incentivo de desenvolvimento das políticas de transferência de renda na América Latina por parte do Consenso de Washington teve noções relacionadas à cidadania baseada em um modelo de cooperação como elemento integrante da política. A noção cooperativa, nada mais era que a noção de que a administração do recurso disponibilizado pela concessão de benefícios seria de responsabilidade do assistido (principalmente a beneficiária mulher), atribuindo-lhe a responsabilidade pela construção de estratégias para a superação de sua situação de vulnerabilidade social por meio do cumprimento de condicionantes para a concessão transferência de renda (Marins, 2019).

Os efeitos da focalização de programas sociais, influenciados pelo Consenso de Washington, permitiram a permanência de uma lógica centrada no “trabalho como fonte primária da subsistência, insubstituível de renda e sobrevivência, bem como a opção de priorização dos indicadores macroeconômicos em detrimento do social” (Scheeffer; Johnson, 2008, p. 11). Segundo Lavinias et. al (1999, p. 2), “observa-se uma transição no entendimento da tutela de direitos para a responsabilização individual, onde o beneficiário da política pública, ao receber a transferência monetária, por exemplo, deve cumprir os compromissos sociais que o intitula como beneficiário”. Sob essa lógica, observa-se, por meio do desenho de políticas condicionadas à contrapartida social pelo acompanhamento de condicionalidades, que o direito não é mais pautado em uma noção incondicional derivada da cidadania, mas sim no cumprimento de atribuições desenhadas pelo programa social (Lavinias, 2000).

Nesse sentido, a transferência de renda deve ser compreendida como uma transferência monetária direta aos assistidos da política, sendo assegurada a indivíduos ou famílias conforme o desenho da política social. No âmbito da realidade brasileira, a focalização das políticas de transferência de renda irá centrar-se em segmentos pobres da população com o cumprimento de atribuições programáticas que servem como contrapartida à transferência monetária, ainda tendo a figura feminina como a principal titular na maioria das configurações familiares (Silva; Lima, 2013).

O segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) fora marcado por um conjunto de programas sociais focalizados como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído para o enfrentamento ao trabalho penoso de crianças e adolescentes. Subsequentemente, elaborou-se uma série de programas, como o Bolsa Escola, gerido pelo MEC, que atribuiu um valor mínimo de R\$15,00 reais para cada criança matriculada e com frequência na escola, com o valor máximo de R\$45,00 por família, o Vale Gás, sob responsabilidade do Ministério de Minas e Energia para famílias de baixa renda de forma compensatória à eliminação do subsídio no preço ao consumidor do gás de

cozinha, e o Bolsa Alimentação, sob responsabilidade do Ministério da Saúde para o enfrentamento da mortalidade infantil no país (Rocha, 2011).

As dificuldades relacionadas à excessiva descentralização na gestão dos PTCRs supramencionados geraram controvérsias e falhas operacionais na articulação das transferências de rendas aos beneficiários. Não obstante, as políticas supramencionadas eram geridas de forma fragmentada por pastas ministeriais que não estabeleciam interlocuções entre si (Silva, 2007), criando gargalos na construção de uma percepção intersetorial de política pública.

Essa realidade só veio a ser alterada com o desenvolvimento do Programa Bolsa Família (PBF), criado em 2003 pela Medida Provisória nº 132 e convertido em lei pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, instituído no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva. Inspirado por iniciativas anteriores na América Latina, como os programas do Chile e do México, o PBF ficou sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo gerido internamente pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), órgãos responsáveis pela centralidade no que diz respeito ao desenho das diretrizes do programa e à delimitação de ações prioritárias relacionadas ao rompimento do ciclo intergeracional da pobreza (Brasil, 2024a).

Centralizando os aspectos normativos regulatórios sob a titularidade do Governo Federal, a gestão do PBF passaria a ser descentralizada no que concerne à implementação do programa por parte dos estados e municípios brasileiros. Conforme indica Ferrarezi e Rua (2018), a formalização do Termo de Adesão ao Programa Bolsa Família conferiria aos estados e municípios atribuições e responsabilidades na gestão do programa. Aos governos estaduais, a oferta de apoio técnico e logístico aos municípios, bem como informações relacionadas ao CadÚnico, capacitação e fornecimento de infraestrutura para transmissão de dados para acompanhamento das condicionalidades, enquanto que a gestão municipal seria responsável, por meio das Secretarias Municipais de Assistência Social, pela gestão dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e pela implementação do PBF com o atendimento de assistidos nas unidades (Ferrarezi; Rua; 2018).

Esse sistema desenvolvido pelo PBF perdurou de outubro de 2003 a outubro de 2021, sendo implementado em todos os municípios do Brasil (Unicef, 2023). O programa contribuiu para reduzir índices relativos à pobreza e à pobreza extrema no país, bem como viabilizou, por intermédio de diferentes mecanismos, maior alcance das políticas de proteção social (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023). Conforme dados divulgados no final de 2019 pelo Governo Federal, o PBF atendia mais de 14,6 milhões de famílias brasileiras, tendo uma

cobertura aproximada de 43 milhões de pessoas (Unicef, 2023).

O contexto pandêmico vigente com maior incidência entre os anos de 2020 e 2022 trouxe à realidade outros programas que merecem consideração: o Auxílio Emergencial (AE) e o Auxílio Brasil (AB). Dividido em três fases distintas durante os anos de 2020 e 2021 em razão da continuidade das normas de isolamento rígido que atingiram a população brasileira e impossibilitaram o exercício laborativo, o AE não tratou-se de um PTCR, tratando-se apenas como a transferência monetária diante do contexto pandêmico (Silva, 2022) uma vez que a disponibilidade de seus valores não estava atrelada ao cumprimento de condicionalidades relativas às áreas de educação e saúde, mas sim aos critérios relacionados à renda e não-exercício de atividade laborativa na pandemia como formas de redução dos efeitos da pobreza.

No entanto, o estudo acerca do funcionamento do AE é de fundamental importância para a compreensão do processo político de implementação do AB. Utilizado como forma de descontinuação do PBF por parte da gestão do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro, que exerceu o mandato na chefia do Governo Federal durante os anos de 2019 e 2022, o AB surge como um PTCR dotado de forte carga política como espécie de *rebranding* da política social. A disponibilização de valores mais elevados aos assistidos, tendo como base o montante de R\$600,00 durante o período de repasse do AE também é apontado como uma das justificativas utilizadas para a substituição do PBF pelo AB (Unicef, 2023).

Com a eleição de seu terceiro mandato como presidente em 2022, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou o Novo Bolsa Família (n-PBF) por meio da Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, convertida na Lei nº 14.601, retomando a política de transferência condicionada de renda símbolo dos governos petistas. Administrado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (o antigo MDS), o n-PBF foi instituído em substituição ao Auxílio Brasil. Segundo dados de 2024, o protagonismo feminino continua sendo uma marca da nova versão do programa, tendo 83,4% das mulheres como titulares do n-PBF, representando um quantitativo de 17,4 milhões de famílias assistidas dentre o total de 20,89 milhões (Brasil, 2024a).

Com a retomada do programa, uma nova fase de implementação do Bolsa Família foi instituída nos municípios brasileiros. O n-PBF trouxe como propostas a correção das informações do CadÚnico para focalização aos mais pobres e vulneráveis; alterações nos valores concedidos às famílias assistidas; priorização das famílias mais vulneráveis no acesso dos programas sociais; garantia de renda e ampliação de proteção de crianças na primeira infância; a promoção de meios para fortalecer a articulação intersetorial entre assistência

social, educação, saúde, esportes, ciência e trabalho para acesso de direitos; e mudanças nas condicionalidades de educação, alterando a frequência mínima de 60% para crianças de 4 a 6 anos incompletos e frequência mínima de 75% para crianças de 6 a 18 anos de idade incompletos que não tenham concluído o ensino básico (Brasil, 2023a). As condicionalidades de saúde não sofreram modificações.

Desse modo, o n-PBF recebeu reajustes referentes aos valores concedidos, manteve a lógica do rompimento intergeracional da pobreza tendo a mulher como principal responsável pela administração dos recursos financeiros disponibilizados pela transferência monetária, atualizou as condicionalidades na área de educação e manteve o seu controle por meio da articulação intersetorial entre os Ministérios de Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação.

Com base nas considerações de Gomes (2019), o desenho institucional de uma política pública traz consigo expectativas de comportamento sobre a atuação dos agentes implementadores. No entanto, algumas dessas perspectivas podem obter sucesso em seu cumprimento, enquanto que outras podem ser influenciadas por diversos fatores que inviabilizam o seu resultado, como contextos ou lugares da implementação (Gomes, 2019). Diante da reintrodução do Bolsa Família à realidade brasileira após um processo de despersonalização, torna-se importante compreender as expectativas de gestão pelo Governo Federal em relação ao programa, que podem ser mapeadas por meio de documentos emitidos pelos Ministérios que integram a política.

Dentre eles, observa-se o Planejamento Estratégico Institucional do MDS, caracterizado como o instrumento pelo qual o Ministério define seus objetivos de médio prazo e as principais diretrizes para a consecução desses objetivos. Delimitado atualmente para o ano de 2023 a 2026, o PEI é responsável por estabelecer métricas relacionadas às políticas geridas pelo MDS em atuação conjunta com outros ministérios, como no caso do acompanhamento das condicionalidades existentes no n-PBF.

Paralelo ao PEI 2023-26, do MDS, o desenvolvimento do Plano Plurianual de 2024 a 2027 (PPA 2024-27) passou a definir a existência das chamadas agendas transversais, caracterizadas como o conjunto de atributos que são responsáveis pelo encaminhamento de problemas complexos por meio de políticas públicas focalizadas em públicos-alvos ou temas específicos, “que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva” (Brasil, 2024b).

Nesse contexto, o documento Agenda Transversal para Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 surge como forma de promover a transversalidade ministerial para a construção

de políticas públicas que venham a promover a consecução de direitos para crianças e adolescentes no Brasil. Por meio da inclusão do público-alvo específico no planejamento orçamentário do país, dimensões específicas destinadas para crianças e adolescentes ganham destaque, como no caso de políticas relacionadas com alimentação e renda, tendo como exemplo o n-PBF (Brasil, 2024b).

Desse modo, a presente dissertação tem como principal objetivo realizar a avaliação do processo da implementação do n-PBF no município de Fortaleza, no Ceará, tendo como enfoque o acompanhamento das condicionalidades de beneficiários do n-PBF na localidade durante os anos de 2023 e 2024. Em seus objetivos específicos, a dissertação busca: I) expor a trajetória e transição do Programa Bolsa Família para o Novo Bolsa Família, apresentando os desenhos dos programas implementados no processo e os elementos fundamentais do programa; II) mapear e compreender as expectativas de gestão do n-PBF por parte do Governo Federal sobre o acompanhamento de condicionalidades, consubstanciadas nos documentos Agenda Transversal Crianças e Adolescentes e na Revisão do Plano Estratégico Institucional do MDS; III) avaliar a implementação do n-PBF em Fortaleza no biênio de 2023-2024 tendo como enfoque o acompanhamento das condicionalidades no período delimitado, considerando os parâmetros nacionais de planejamento sobre a política e o contexto municipal.

Nesse sentido, outras dissertações já buscaram realizar avaliações do PBF no município cearense. Conceição (2014) realizou uma pesquisa avaliativa com o respaldo da experiência de quatro mulheres moradoras do bairro Pirambu beneficiadas pela política, utilizando suas trajetórias de vida para compreender a percepção das beneficiárias sobre noções como cidadania e exercícios de direitos previstos no desenho do programa. Ao abordar as habilidades sociais desenvolvidas por beneficiárias do PBF no Parque Genibaú, Brito (2019) buscou compreender como mulheres pobres respondem, afinal, ao problema da pobreza com a transferência de renda realizada pelo programa, correlacionando a experiência macro das políticas públicas de assistência social com a experiência micro do cotidiano feminino. Por fim, Silveira (2020) desenvolveu um estudo avaliativo mais amplo sobre a relação entre o PBF e o consumo no estado do Ceará, apresentando dados sobre a capital fortalezense e estabelecendo a correlação entre a garantia do núcleo essencial, mínimo existencial e reserva do possível.

Nesse sentido, a dissertação busca contribuir para o desenvolvimento das pesquisas sobre o Bolsa Família ao realizar a avaliação do acompanhamento de condicionalidades no âmbito do município de Fortaleza, no Ceará, tendo como base as

expectativas de gestão do Governo Federal consubstanciadas nos documentos Agenda Transversal Crianças e Adolescentes no PPA 2024-2027 e na Revisão Estratégica Institucional do MDS. A delimitação temporal do respectivo biênio justifica-se pelos fatos de que o ano 2023 representa o ano da instituição do n-PBF pela Lei nº 14.601 e o ano de 2024 marcar o fim da gestão municipal que iniciou a implementação da nova versão do programa, administrada pelo ex-prefeito José Sarto Nogueira

A escolha pelo referido objeto para a produção da dissertação de mestrado deriva, essencialmente, da experiência acadêmica do autor enquanto bolsista do Programa de Iniciação Científica (PIBIC) na Universidade de Fortaleza (Unifor). Ao cursar a graduação de Direito, o autor teve primeiro contato com a pesquisa científica em 2018, ao ser selecionado para fazer parte do Núcleo de Estudos de Direito do Trabalho e Seguridade Social (Nedts). Com a eclosão do surto pandêmico de COVID-19 durante o ano de 2020 e as imposições derivadas das regras de isolamento social rígido, a pesquisa, realizada anteriormente em laboratório, passou a ficar suspensa até a normalização das atividades.

Desse modo, o autor passou a desenvolver, juntamente com a Dra. Ana Virgínia Moreira Gomes, o Dr. Eduardo Rocha Dias, a Dra. Mariana Dionísio de Andrade e o Dr. Eduardo Régis Girão de Castro Pinto, uma pesquisa em formato remoto no grupo “Vulnerabilidades do planejamento governamental na pandemia do COVID-19: análise empírica da racionalidade decisória dos tribunais brasileiros em demandas trabalhistas e assistenciais”, que tinha como objetivo estudar as políticas de transferência de renda em caráter transitório em razão da pandemia. Na oportunidade, passou a ter contato direto com o desenho de PTCR como o Auxílio Emergencial e o Auxílio Brasil, passando a compreender a dinâmica de políticas sociais desse tipo.

Com a instituição do n-PBF em 2023, a continuidade do desejo de avaliar processos de implementação de políticas no Brasil fez com que o desenvolvimento da presente dissertação se alinhasse à especificidade da construção de uma avaliação com enfoque no município de Fortaleza, compreendendo as políticas desenvolvidas no âmbito municipal em consonância com a sistemática estabelecida pelo desenho institucional promovido pelo Governo Federal, bem como a institucionalização das atribuições municipais no processo de implementação do programa social.

Nesse viés, este estudo é composto por 5 capítulos. O segundo capítulo versará sobre o desenvolvimento da perspectiva avaliativa na presente pesquisa, alinhando a dissertação com a avaliação do processo de implementação do Bolsa Família. Em seguida, o terceiro capítulo da dissertação busca expor o procedimento metodológico de

desenvolvimento da pesquisa, apresentando os indicadores a serem avaliados, bem como os métodos adotados para a condução do processo metodológico.

O quarto capítulo, “Do Programa Bolsa Família ao Novo Bolsa Família: desenho das políticas e seus elementos fundamentais”, busca realizar a exposição do desenho dos PTCR existentes entre o surgimento do PBF e a implementação do n-PBF. Assim, o capítulo inicia com a apresentação do desenho do PBF, que veio a ser suplantado pela transitoriedade de programas como o AE e o AB, utilizados durante o contexto pandêmico da COVID-19. O terceiro subtópico busca apresentar a retomada da institucionalização do Bolsa Família com a implementação de uma nova versão do programa, chamada de n-PBF. Por fim, o capítulo traz a discussão teórica de quatro elementos fundamentais para a implementação do PBF e do n-PBF no Brasil, bem como para o acompanhamento de condicionalidades: a federalização, a descentralização, a intersectorialidade e a articulação intergovernamental.

No quinto capítulo, a dissertação busca expor um diagnóstico sobre a avaliação quantitativa da implementação do n-PBF com base nos dados de acompanhamento das condicionalidades no município de Fortaleza. Inicialmente, apresenta-se o “PEI 2023-26”, do MDS, e a “Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27” para a compreensão das expectativas de gestão desenvolvidas pelo Governo Federal para a operacionalização do n-PBF no contexto de retomada da obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades para a transferência de renda do programa social. Nesse sentido, a exposição avaliativa dos dados coletados será sistematizada em três períodos de acompanhamento das condicionalidades da saúde, tendo como base a divulgação semestral dos dados nas plataformas utilizadas na metodologia da dissertação. No que tange às condicionalidades da educação, serão oito períodos bimestrais de acompanhamento.

Por fim, a presente dissertação pretende indicar que a observância das métricas e das expectativas de gestão consubstanciadas pelos documentos do Governo Federal implica, também, no estudo da corresponsabilização existente entre os diversos atores envolvidos no processo de implementação do n-PBF por meio da construção de uma agenda global que pauta as ações dos entes federados, como a União Federal, os estados e principalmente os municípios.

2 PERSPECTIVA AVALIATIVA

O entendimento acerca do que é uma política pública perpassa por várias concepções teóricas, não havendo uma definição específica e imutável sobre a temática. Compreendendo-a como um mecanismo social dotado de articulações, Silva (2010) indica que a política pública tem em sua estruturação os interesses sociais organizados em torno de recursos que igualmente são produzidos socialmente:

Seu desenvolvimento se expressa por movimentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, constituídos de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços (Silva, 2010, p. 90)

Ao conceber a política pública como uma intenção no sentido de ação de um governo, Chrispino (2016) aponta que essa forma de comportamento do Estado se expressa por dois fenômenos: a criação política e a ação governamental. A criação política apresenta íntima relação com as regras e dinâmicas existentes na arena política, elementos que tornam problemas sociais pautas (ou não) que servirão como base de sustentação para o desenvolvimento de uma alternativa de resolução da problemática. Assim, ela compartilha sua existência com os ramos da Ciência Política e do Direito, fundamentais para o seu acompanhamento e controle (Chrispino, 2016).

Essa relação entre Ciência Política e Direito se expressa na realidade em meio ao desenvolvimento de uma política pública, podendo ser vista em diversas fases, dentre elas na construção e elaboração de arranjos institucionais que dotam os atores envolvidos na gestão pública de responsabilidades e deveres por meio da previsão de sua competência em instrumentos normativos que materializam o organograma que integrará a gestão (Lotta, 2019).

Para a compreensão teórica das etapas que compõem uma política pública, apresenta-se a construção de uma metodologia chamada de Ciclo de Políticas Públicas. Conforme a construção teórica de Secchi (2013) para fins de sistematização do estudo e embasamento das avaliações por meio do sequenciamento de fases interdependentes, seriam sete as fases que compõem o Ciclo: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção. Apesar de ser indicada uma linearidade entre as fases, observa-se que a construção teórica do Ciclo serve como um instrumento metodológico importante para o campo da avaliação de políticas públicas, uma vez que:

Embora seja um esquema que parece linear, não abarcando, portanto, toda a complexidade das relações sociais, é inegável que auxilia na compreensão dos passos percorridos desde a constatação de um problema público até a sua efetiva solução. Compreende-se que os Ciclos são uma proposta didática, que simplifica a percepção do processo de identificação e resolução de problemas públicos por meio de políticas públicas, que na verdade é uma construção complexa, perpassadas por inúmeras questões que se diferenciam no tempo e no espaço. Contudo, na busca de caminhos, os Ciclos podem ajudar na organização de abordagens para solução de problemas no espaço público (Chacon; Nascimento, 2020, p. 76).

Desse modo, a visualização sistemática do Ciclo segue a seguinte ordem:

Figura 1 - Organograma do ciclo de políticas públicas



Fonte: Secchi (2013, p. 44)

O mapeamento do problema público realizado na fase de identificação do problema acaba por fomentar indícios relativos à sua gênese, permitindo a estruturação de possíveis soluções. Essas soluções podem apresentar uma multiplicidade de formas a depender de como a estruturação foi realizada, razão pela qual o caráter eminentemente político do desenvolvimento de política pública se expressa nos interesses em jogo e na ideologia que permeia a formação da agenda (Fonseca; Filho, 2019).

Logo, a formação da agenda seguirá a definição se a proposta da política é de prioridade para o contexto social e político, razão pela qual o problema pode ou não ser

inserido na agenda governamental de realizações (Chrispino, 2016). É nessa fase em que discutem-se possíveis avaliações de mérito. No entanto, a entrada de um problema na agenda governamental não garante a sua permanência inequívoca. Por vezes, questões como dificuldades operacionais, logísticas, disponibilidade de tempo, falta de respaldo popular e vontade de lideranças políticas influem na longevidade do tratamento e permanência desses problemas como prioridades de governo (Secchi, 2013).

A fase de construção de alternativas se constitui por meio da elaboração de métodos, programas e ações que poderão alcançar os objetivos traçados pela correlação entre as consequências do problema e os potenciais benefícios e custos de cada alternativa para a sua resolução (Secchi, 2013). É nela em que torna-se necessária a coleta de dados a respeito das populações que serão destinatárias da política pública, de forma a produzir um diagnóstico sobre os contextos em que suas vidas estejam inseridas, as oportunidades e fragilidades do âmbito local e regional, o nível de participação popular e condicionantes ambientais (Januzzi, 2017; Astolfi et.al 2021). A sistematização de indicadores sociais amplos a respeito da população destinatária da política amplia a capacidade de atuação do Poder Público, garante dados sensíveis à gestão e permite a conciliação entre os objetivos intencionados e a realidade da administração pública local (Astolfi et.al 2021).

A tomada de decisão compreende uma fase eminentemente política, ocasião em que ocorrerá um momento específico de saneamento do processo decisório construído até então, promovendo a resolução final antecedente à fase de implementação da política pública (Chacon; Salgueiro, 2020). A fase de resolução final permitirá a escolha da política dentre as elaboradas durante a construção de alternativas, oportunidade em que a dinâmica da arena política irá apresentar forte influência. Outro elemento importante para a adoção da política refere-se à legitimação popular, derivada de ações que venham a garantir o respaldo da sociedade e de organizações presentes na vida civil para a credibilidade e sucesso da medida adotada (Silva, 2010).

Também é imperativo ressaltar que o ato de “não-decidir” também é importante no âmbito do Ciclo de Políticas Públicas. Esse movimento ocorre quando indivíduos ou grupos de influência acabam por deixar de fora das decisões e da própria agenda determinados problemas que permeiam a arena política (Silva, 2010). Essa escolha deliberada, por vezes premeditada, serve como um elemento considerável de análise ao identificarmos a perpetuação, por exemplo, de determinados grupos e seus privilégios. Por muitas vezes, a avaliação e gestão de políticas públicas se deparam com o obscurantismo de

problemas que estão inseridos na vida social por longos períodos, de modo que indagações relativas ao seu não-enfrentamento também permeiam a vida do avaliador.

A implementação representa um processo complexo que envolve a mobilização de instituições, diferentes sujeitos, interesses e racionalidades. Nela, compreende-se a fase de execução de serviços para o cumprimento dos objetivos traçados, momento no qual as decisões passam a ser relevantes e quando é possível ocorrer mudanças no curso e nas estratégias previamente estipuladas pelo conflito entre interesses de atores distintos (Silva, 2010).

No que concerne à fase de avaliação de políticas públicas e programas sociais, observa-se um processo de produção de ponderações acerca da validade das proposições para a ação pública, atribuindo-lhe juízos de valores como sucesso e falha das medidas adotadas anteriormente à implementação (*ex-ante*), durante a implementação (*in itinere*) e após a implementação (*ex-post*) da política pública (Secchi, 2013). Para que o processo ocorra, não apenas são necessárias a adoção de indicadores, critérios e metas relativas aos resultados, mas também epistemologias avaliativas que sejam capazes de abranger a complexidade de embates entre atores envolvidos nas fases da política pública (Chacon; Salgueiro, 2020).

Por fim, a fase de extinção da política pública nem sempre é um elemento obrigatório na constituição teórica do Ciclo de Políticas Públicas. Conforme indica Giuliani (2005), a extinção da política deriva essencialmente de três situações específicas: a) se o problema originador da política encontrou sua resolatividade; b) se as leis, programas e ações que embasaram a política se demonstraram como ineficazes; e c) ainda que não tenha encontrado uma resolução, o problema foi perdendo sua importância no contexto da agenda governamental e foi retirado de pauta.

Conforme o estudo da arte avaliativa segundo Ramos e Schabbach (2012), a avaliação pode se debruçar sobre três tipos de problemas que buscam respostas: processos, impactos e resultados. A avaliação de processos (ou processual) busca avaliar “os verdadeiros conteúdos do programa, se ele está sendo realizado conforme o previsto, se está atingindo o público-alvo e se os benefícios estão sendo distribuídos corretamente” (Ramos; Schabbach, 2012, p. 1277). Esse tipo de avaliação permite o acompanhamento de processos internos com a focalização de problemas ocorridos durante a fase de implementação da política, promovendo mudanças ou correções em seu curso.

Por intermédio de procedimentos mais céleres, essa avaliação serve de suporte para melhorar a eficiência operativa e a eficácia dos programas, disponibilizando resultados e informações úteis aos gestores e gerentes, mais diretamente voltados às situações contextuais. Seus desenhos adaptam-se ao contexto, ao problema e à

abrangência da pesquisa, frequentemente combinando métodos quantitativos e qualitativos: surveys com questionários fechados, entrevistas semiestruturadas ou abertas e observação (Ramos; Schaabbach, 2012, p. 1277).

A avaliação de impactos busca aferir o desempenho da ação de uma política social, alteração de índices, mudanças de atitudes ou de comportamento, buscando o estudo do efeito de um programa, a magnitude das mudanças, os segmentos afetados pela política social (Silva, 2008). Geralmente realizada por meio de desenhos experimentais, a avaliação de impacto costuma usar métodos quantitativos para a coleta e o tratamento de dados, bem como modelos estatísticos para a realização de análises (Ramos; Schabbach, 2012). A avaliação de resultados tem como intuito verificar se o programa avaliado alcançou os objetivos propostos, em contrapartida à avaliação de impactos, que busca estabelecer uma relação causal entre efeitos e consequências por meio de indagações relativas às modificações existentes após a implementação do programa (Ramos; Schabbach, 2012).

A associação entre a avaliação de processos e a fase de implementação deriva do reconhecimento de sua complexidade, observando que o processo de tomada de decisões implementadoras ocorre em múltiplas camadas (*multi-layering*) e múltiplos níveis (*multi-level*), permitindo perspectivas diferentes sobre o desenvolvimento do processo concomitantemente (Hill; Hupe, 2003). No que diz respeito às múltiplas camadas, é perceptível que os processos decisórios envolvem camadas com mandatos eletivos, como no caso de políticas públicas desenvolvidas no âmbito de estados aderentes ao modelo federativo, enquanto que as decisões de múltiplos níveis observa a incidência de níveis hierárquicos pautados em uma lógica de subordinação para a coordenação de suas ações (Lotta, 2019).

Segundo Gomes (2019), em países federais como o Brasil, a complexidade do processo de implementação de políticas de âmbito nacional se eleva pela articulação de elementos coordenativos necessários à garantia da atuação de entes não subordinados administrativamente e politicamente, sujeitos a fatores de ordem macrossocial (como desenhos institucionais que fomentam incentivos e constrangimentos) e de ordem microsocial (como as variações de implementação em contextos locais ou regionais), em uma lógica bastante semelhante à proposta pelo *multi-layering*.

Assim, observa-se que o n-PBF é o exemplo perfeito para a explicação dessa complexidade no processo de implementação pela conciliação entre as perspectivas de camadas e níveis: camadas no que concerne ao envolvimento da União, dos Estados e dos Municípios por meio da existência de um termo de adesão que distribui responsabilidades e

tarefas na implementação do programa; e níveis para a coordenação existente no âmbito interno dos órgãos envolvidos no processo de implementação, como os Ministérios e Secretarias Municipais e seu corpo organizacional.

Secchi (2013) aponta que políticas redistributivas e distributivas dificilmente se deparam com a extinção, sob justificativas diferentes. No campo das políticas redistributivas, sua extinção encontra resistência em razão do alto grau de conflito existente entre potenciais beneficiários e grupos pagadores. No caso das políticas distributivas, como o n-PBF, a dificuldade em sua extinção reside no fato de que o interesse concentrado de grupos beneficiários consegue resistir às pressões de grupos coletivos, uma vez que a capacidade de organização permite maior resistência. Logo, compreende-se os casos, por exemplo, de articulações contra a extinção e redução de benefícios de PTCR como o BPC (Cunha; Guedes, 2024) e a lógica que sustentou a mudança do PBF para o AB durante a Gestão Bolsonaro, articulada de forma a evitar a pressão popular contra a desconfiguração do PTCR.

Nesse sentido, a realização de múltiplas avaliações de implementação de programas como o n-PBF tornam-se necessárias durante o decorrer do processo (*in itinere*). Sob essa lógica, percepções como a opinião dos assistidos, os entraves enfrentados pelos agentes de ponta localizados nos municípios brasileiros e demais dimensões que perpassam as áreas de educação, saúde e assistência social alcançam expressividade com o intuito de aperfeiçoamento e meios de correções na execução dos programas sociais destinados ao combate à pobreza intergeracional.

Os estudos avaliativos sobre a primeira versão do Bolsa Família se debruçaram sobre as mais variadas fases do Ciclo de Políticas Públicas, aspectos da política da implementação e resultados e dos integrantes do desenho da política, permeando gestores, implementadores e beneficiários. Dessa forma, restam variados exemplos sobre a pluralidade de trabalhos avaliativos desenvolvidos sobre a política: Oliveira (2014) desenvolveu pesquisa avaliativa centrada na implementação do PBF sob a perspectiva da condicionalidade educacional com base na atuação dos profissionais de ponta do município de Belo Horizonte, enquanto Marins (2019) buscou compreender as percepções de gênero entre casais beneficiários do PBF por meio de entrevistas semiestruturadas na região metropolitana do Rio de Janeiro.

Amaral e Monteiro (2013) produziram pesquisa realizando uma avaliação de impacto das condicionalidades de educação do PBF em 2005 e 2009, utilizando metodologia quantitativa com dados da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) de 2005 e 2009 do MDS. No âmbito da gestão pública, Moraes (2015) publicou dissertação tendo

como enfoque as relações intergovernamentais e intersetoriais nas condicionalidades do PBF no contexto do município do Rio de Janeiro, com a realização de vinte entrevistas semiestruturadas com dirigentes e profissionais envolvidos na gestão da política.

Logo, a presente dissertação encontra-se alinhada com a perspectiva de uma avaliação de processos centrada na fase de implementação do n-PBF, tendo como enfoque o diagnóstico da implementação do programa social com o enfoque no acompanhamento das condicionalidades (nas áreas da saúde e educação) de seus assistidos. O estudo será realizado por meio do diagnóstico situacional do acompanhamento no município de Fortaleza, no Ceará, durante o biênio de 2023 e 2024. Tendo em vista que a avaliação da política requer parâmetros de compreensão de seu desempenho, o estudo buscou nos documentos do Governo Federal elementos capazes de servir como parâmetros de referenciais, promovendo uma análise documental capaz de aferir métricas que nortearam o desenvolvimento da pesquisa nos órgãos componentes na instância federal do Poder Executivo, servindo de base para a avaliação do processo de implementação municipal do n-PBF na capital cearense..

Assim, por meio do estudo dos documentos Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 e o PEI 2023-26, do MDS, a presente dissertação realiza a sistematização documental de métricas que direcionam as atividades ministeriais com o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais, analisando as diretrizes federais que servem como guia para o MDS, o MEC, o MS e o MPO. Geralmente dispersos no âmbito da vasta produção documental dos Ministérios, a sistematização da presente dissertação permite a aferição dos indicadores nacionais que servem como forma de compatibilização para a avaliação da implementação do n-PBF em Fortaleza durante o biênio de 2023-2024, bem como permite a articulação dos referidos indicadores com a análise das políticas desenvolvidas pelas Secretarias Municipais durante a gestão da Prefeitura de Fortaleza no período avaliado.

Não obstante, a avaliação de processos dentro do âmbito de políticas públicas está associada com a percepção de sua compreensão enquanto derivada da interação de elementos como atores, instituições, redes e subsistemas, crenças e ideias, fatores contextuais e eventos (Cairney; Heikkila, 2014). Assim, a perspectiva avaliativa de processos busca observar as interações que ocorrem no decurso da política pública entre atores, eventos, contextos e resultados (Weible; Carter, 2017), como preconizado pela presente pesquisa.

Nesse sentido, a complexidade da implementação do Bolsa Família necessita da investigação de sua trajetória institucional enquanto programa social constituído ao longo dos seus mais de 20 anos, tendo como intuito a compreensão do processo de transição entre a

primeira fase do programa (PBF) para a sua fase mais recente (n-PBF). Essa investigação permite a compreensão de interações entre instituições e atores distintos, bem como da incidência dos fatores contextuais e eventos políticos na trajetória do programa que podem afetar objetivos e instrumentos existentes em seu desenho institucional que sejam necessários à sua implementação.

A escolha pela avaliação de processos com enfoque na fase de implementação fundamenta-se pelo estudo avaliativo das dimensões que compõem o programa social do Bolsa Família em sua nova fase com o acompanhamento das condicionalidades de seus beneficiários e a correlação com as expectativas de gestão do Governo Federal, que fundamentam os processos internos inerentes à implementação do programa por meio do encampamento da corresponsabilização dos entes federados na implementação do n-PBF, principalmente no que diz respeito aos municípios brasileiros, principais responsáveis pelo processo de implementação do programa no Brasil.

3 METODOLOGIA

O presente capítulo dissertará sobre os elementos componentes do desenvolvimento metodológico da presente pesquisa de dissertação, promovendo o detalhamento da territorialidade do objeto de estudo, dos indicadores operacionalizados e os métodos de análise realizados durante a coordenação metodológica.

Assim, o primeiro subtópico busca apresentar o contexto territorial do n-PBF no município de Fortaleza durante o biênio avaliado, compreendendo como o programa social era operacionalizado na capital cearense em relação ao número de assistidos durante o período avaliado, bem como sobre os índices econômicos do município. Ademais, o presente subtópico busca apresentar a divisão administrativa do Poder Executivo municipal, de modo a compreender quais Secretarias Municipais de Fortaleza estiveram envolvidas no processo de implementação da nova versão do Bolsa Família entre os anos de 2023 e 2024.

Em seguida, o presente capítulo abordará o detalhamento metodológico da dissertação, apresentando o acompanhamento das condicionalidades do n-PBF em Fortaleza, no Ceará, durante o biênio de 2023-2024. Por meio de instrumentos que envolvem a pesquisa documental, a análise bibliográfica e o uso de estatística descritiva, a dissertação desenvolve sua pesquisa com a utilização conjugada dos métodos quantitativo e qualitativo para compreender o processo avaliativo de implementação do n-PBF no município.

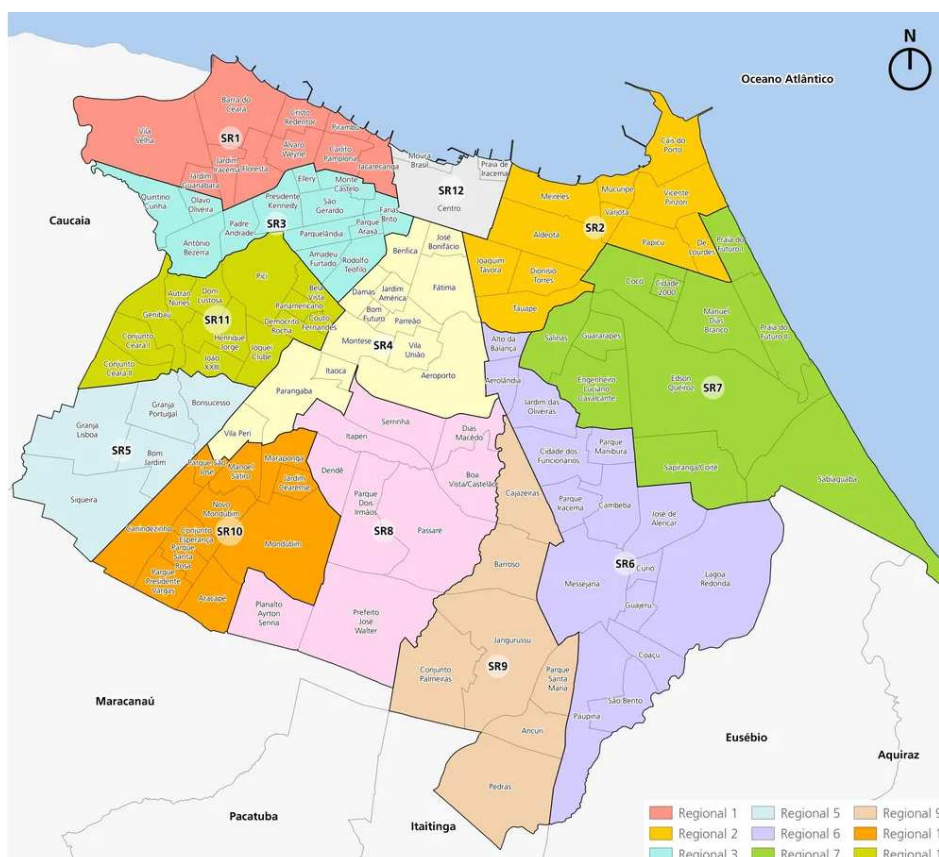
3.1 O contexto territorial do n-PBF no município de Fortaleza/CE durante o biênio de 2023-2024

Caracterizada como a capital do Nordeste com o maior PIB (produto interno bruto) per capita em dezembro de 2023 e como a décima primeira capital 11^a maior economia do Brasil (Coelho, 2023), Fortaleza apresentou rendimento municipal de R\$ 73,4 bilhões, representando 37,68% do PIB total do estado do Ceará (Ceará, 2023). Em 2024, a capital cearense manteve a tendência de crescimento populacional, ultrapassando a marca de 2,5 milhões de habitantes na localidade, se tornando a quarta cidade mais populosa do Brasil (IBGE, 2024).

Em janeiro de 2024, Fortaleza era a cidade do Norte e do Nordeste com maior número de famílias que eram assistidas pelo programa social, ocupando a terceira posição no ranking de cidades do país com o maior número de beneficiários do Bolsa Família, atrás apenas de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente (Rodrigues, 2024). Conforme dados consolidados em dezembro de 2024, o número de famílias que foram assistidas pelo programa de transferência condicionada de renda ultrapassou o número de 325.000, apresentando uma cobertura que contava com mais de 750.000 pessoas beneficiadas (MDS, 2025a), cobrindo mais de 30% da população total do município (MDS, 2025a).

Derivada de uma reestruturação administrativa realizada em 2021, que modificou a divisão de 7 para 12 regionais no território da capital cearense, Fortaleza detinha 121 bairros em sua divisão territorial durante os anos de 2023 e 2024. A divisão derivada das regionais é fundamental para o conhecimento da população local acerca do acesso à serviços como educação (disponibilidade de escolas municipais nos bairros), saúde (localidade de atendimento dos postos) e assistência social (representada por meio dos Centros de Referência de Assistência Social) dispostos no território municipal (G1 CE, 2021).

Figura 2 - Disposição das 12 Regionais administrativas do município de Fortaleza/CE



Fonte: G1 CE (2021)

Ao término da gestão do ex-prefeito Sarto Nogueira em 2024, Fortaleza era dotada de um aparato institucional para os três eixos do n-PBF (saúde, educação e assistência social) que envolvia a existência de 134 Unidades Básicas de Saúde (UBS) (Carvalho, 2024), também chamadas de postos de saúde, 621 unidades escolares (sendo 327 escolas municipais, 186 Centros de Educação Infantil e 108 creches parceiras) (Fortaleza, 2025a) e 27 Cras (Bloc, 2025) espalhados pelas regionais administrativas do município fortalezense. A menção do referido aparato é significativa para a compreensão da operacionalização das unidades de atendimento e acompanhamento das condicionalidades do n-PBF ao longo do período analisado pela dissertação, tendo como enfoque as dimensões de saúde, educação e assistência social.

A menção do término da gestão do Poder Executivo, que exerceu o seu mandato entre 2021 e 2024, encontra relevância na medida em que a coordenação do ambiente institucional de políticas como o n-PBF implica na vivência de ambientes distintos na

condução da política pública, apresentando múltiplas camadas e níveis que interagem entre si para a condução do acompanhamento de condicionalidades. Assim, para a implementação do n-PBF no município de Fortaleza, é evidente a necessidade por parte da gestão municipal da construção de um arranjo institucional sólido, compreendido como a combinação de regras, mecanismos e processos que compõem uma política para a garantia de elementos que promovam a integração e coordenação de atores como os formuladores da política, seus implementadores, beneficiários, responsáveis pela fiscalização, pelo processo avaliativo e representantes do controle social (Lotta, 2019).

Não obstante, os arranjos institucionais funcionam como marcos, por muitas vezes normativos, que disciplinam as relações entre os atores e o desempenho das operações relacionadas à execução de políticas públicas dentro de determinada área, estabelecendo regras de incentivos e limites para a atuação necessárias para a cooperação plena dos envolvidos (Lotta, 2019), que se materializam por meio da instituição de instrumentos normativos. Os instrumentos devem ser compreendidos como dispositivos com elementos técnicos responsáveis por organizar a especificidade das relações sociais derivadas da ação intersetorial de políticas públicas, como no caso das Portarias e dos Decretos expedidos pelo Poder Executivo, servindo aos arranjos institucionais não só como uma forma de estruturação, mas também como elemento fundamental para seu funcionamento (Pires, 2017).

Assim, no âmbito municipal de Fortaleza observou-se três documentos específicos responsáveis por coordenar as funções de atuação relativas à implementação do n-PBF no território durante a gestão municipal no biênio avaliado: I) o Decreto nº 15.262, de 16 de fevereiro de 2022, que aprovou o regulamento da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS) e que previu a atuação da Coordenadoria Especial e da Célula de Benefícios na gestão do n-PBF no município de Fortaleza II) o Decreto nº 15.353, de 04 de julho de 2022, que aprovou o regulamento da Secretaria Municipal de Saúde (SMS); e o III) Decreto nº 15.923, de 07 de março de 2024, que regulou a atuação da Secretaria Municipal de Educação (SME) e identificou a Célula de Planejamento da Rede de Ensino (CEPLARE) como responsável por coordenar e acompanhar a frequência escolar dos alunos beneficiários do n-PBF no município. Esses instrumentos normativos foram cruciais para o entendimento de como o acompanhamento das condicionalidades do n-PBF foi articulado em Fortaleza no biênio avaliado, bem como ao papel de atuação das Secretarias municipais na implementação da política.

Nesse sentido, a SDHDS é responsável por planejar, executar, avaliar e coordenar as políticas de direitos humanos, de proteção e desenvolvimento social nos eixos de

cidadania, assistência social e segurança alimentar no município (Fortaleza, 2025b). É atribuição da Secretaria gerir o n-PBF no âmbito do Município, estabelecendo articulação permanente com os órgãos gestores da educação e saúde em relação ao acompanhamento e cumprimento das condicionalidades, cuja ações passam a ser desenvolvidas internamente por meio da CEBEN, órgão de execução programática conforme a disposição do Decreto nº 15.262, de 16 de fevereiro de 2022 (Fortaleza, 2022).

Paralelamente à atuação da SDHDS no desenvolvimento das políticas de assistência social, é importante a menção da existência do Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza (CMAS) como órgão que exerce o controle social na discussão e fiscalização da prestação de serviços socioassistenciais estatais e não estatais. Nesse sentido, é atribuição da CMAS a fiscalização e acompanhamento do programa do Bolsa Família no âmbito da capital cearense, bem como o exercício do controle social da gestão do SUAS no município (Fortaleza, 2025c)

No que se refere à SMS, observa-se que sua função é o desenvolvimento das políticas públicas de atendimento das necessidades de saúde da população fortalezense, garantindo o atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS) (Fortaleza, 2025d). Seu envolvimento com o n-PBF refere-se ao acompanhamento e cumprimento das condicionalidades de saúde, que referem-se ao cumprimento do calendário de vacinação e do estado nutricional para beneficiários até os 7 anos, bem como o acompanhamento gestacional com a realização do pré-natal para gestantes (Brasil, 2023c).

Integrando a estrutura organizacional da SMS, o Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza atua na fiscalização das políticas de saúde com uma composição paritária envolvendo gestores, profissionais da saúde e sociedade civil para o exercício do controle social do SUS no âmbito federal, estadual e municipal (Fortaleza, 2025e). Nesse sentido, o Conselho deve atuar na fiscalização do cumprimento do calendário de vacinação de crianças beneficiárias do programa do Bolsa Família, bem como no acompanhamento de mulheres no estado gestacional.

Por fim, a SME é a responsável pelo desenvolvimento das ações pedagógicas e de gestão administrativas no campo da educação municipal em Fortaleza, tendo como objetivos promover políticas voltadas ao estímulo do protagonismo estudantil e a cultura de paz nas escolas (Fortaleza, 2025g). Internamente, a CEPLARE é o órgão responsável por coordenar e acompanhar a frequência escolar dos alunos beneficiários do n-PBF, apresentando coordenação integrada com a CEBEN da SDHDS (Fortaleza, 2024a). Não obstante, o Conselho Municipal de Educação de Fortaleza, órgão vinculado à SME, deve atuar como

instância de controle social para a fiscalização da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiárias do n-PBF (Fortaleza, 2025g).

3.2 Metodologia da dissertação

Ao vislumbrarmos a condução de uma pesquisa científica, bem como a avaliação de uma política pública, somos perpassados por escolhas referentes aos métodos e técnicas que irão embasar a pesquisa. Conforme indica Richardson (2012), os métodos se relacionam com a escolha dos procedimentos sistemáticos a serem adotados para a descrição e explicação de fenômenos. Dessa forma, dois métodos são perceptíveis ao tratarmos da metodologia de pesquisa: o de caráter quantitativo e o de caráter qualitativo.

Assim, a pesquisa quantitativa considera a quantificação para a análise e classificação de opiniões e informações, com a formulação de hipóteses e classificação da relação entre as variáveis para garantir a precisão dos resultados, evitando contradições no processo de análise e interpretação (Prodanov; Freitas, 2013). Esse tipo de pesquisa torna-se indicada quando o intuito do pesquisador é obter melhor entendimento do comportamento de diversas variáveis que compõem um fenômeno, que no âmbito das ciências sociais permitem correlacionar os fatores e elementos que influem na realidade (Richardson, 2012).

No que diz respeito ao método qualitativo, considera-se a existência de uma relação entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode vir a ser compreendida somente pela aferição numérica. Assim, a descrição do ambiente natural serve como a fonte de coleta dos dados, tendo na figura do pesquisador (ou do avaliador, no caso da avaliação de políticas públicas) como instrumento-chave para a análise dos dados para a atribuição de significados aos processos abordados (Prodanov; Freitas, 2013).

As pesquisas qualitativas buscam explorar, de forma particular, técnicas de observação e realização de entrevistas pela possibilidade de entendimento da complexidade de um problema (Richardson, 2012). Não obstante, Flick (2004) aponta que as pesquisas qualitativas trabalham com dados de natureza verbal, quando coletados em entrevistas semi-estruturadas ou por meio de narrativas coletadas durante a observação participativa na realidade dos sujeitos, ou dados visuais, resultantes justamente da participação ou até mesmo de procedimentos como a etnografia. Apesar da ênfase nas entrevistas e de técnicas de natureza verbal, enquadra-se também no método qualitativo a utilização de pesquisa bibliográficas e documentais para a compreensão da realidade analisada pelo decurso

metodológico (Richardson, 2012), como será enfatizado e desenvolvido no caso da presente dissertação.

Importa-se ressaltar que a escolha de um método quantitativo ou qualitativo para o desempenho da pesquisa não implica, necessariamente, em uma ausência de conjugação de ambos os métodos. No âmbito da avaliação de processos, perspectiva na qual a presente dissertação encontra-se filiada, a utilização conjugada de métodos quanti-qualitativos permite o estudo adaptativo do desenho da política, seus problemas e o contexto no qual ela está inserida (Ramos e Schabbach, 2012). A utilização dos dois métodos de forma conciliada busca garantir que os dados numéricos possam ser compreendidos dentro da realidade analisada.

Nesse sentido, para o desempenho da pesquisa, Silva (2008) indica que os aspectos metodológicos da pesquisa perpassam fases como a escolha do objeto e dos sujeitos da avaliação, atividades de preparação da pesquisa, a elaboração do plano da pesquisa de avaliação, realização da avaliação em trabalho de campo, o processamento, discussão e análise de dados (exposto na seção seguinte) e a elaboração do relatório final, que consistirá na dissertação de mestrado. As etapas citadas servem como norteadoras do processo avaliativo que servirá de substrato para a procedência da pesquisa também em sua dimensão na metodologia quantitativa.

Assim, a dissertação promoveu uma pesquisa de caráter bibliográfico. Conforme apontam Marconi e Lakatos (2017), a pesquisa bibliográfica resulta da coleta de textos derivados de artigos científicos, livros, jornais e relatórios de instituições, dentre outros textos. Nesse sentido, a revisão de literatura foi fundamental para compreender a funcionalidade do Bolsa Família, a importância das condicionalidades, os elementos que permeiam a realidade social dos assistidos pelo programa social, o estudo sobre o desenho de políticas públicas e a sistematização das políticas e programas assistenciais no Brasil.

Por fim, no que tange ao diagnóstico do acompanhamento de condicionalidades do n-PBF no município de Fortaleza no biênio de 2023 e 2024, a presente dissertação realizou a contextualização da conjuntura da saúde e da educação no Brasil antes da retomada da obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades do Bolsa Família em 2023 para proceder com a tratativa dos dados quantitativos. Essa contextualização ocorreu com base no suporte de revisão bibliográfica em artigos científicos, notícias de jornais de grande circulação nacional e de informes emitidos pelo Governo Federal e pela Prefeitura de Fortaleza em sítios eletrônicos.

Cumulada à pesquisa bibliográfica, a dissertação empreendeu uma análise documental em documentos que compõem a política pública do n-PBF, buscando compreender a estrutura de seu desenho e de políticas que lhe antecederam à fase de implementação, tendo como perspectiva a construção da trajetória institucional do programa de transferência condicionada de renda até a sua nova versão, instituída em 2023. Foram estudados documentos oficiais derivados de atos normativos que regulam os programas sociais abordados na pesquisa, como leis, decretos e portarias derivados do Governo Federal, representado por sua composição ministerial, bem como fontes estatísticas. Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2017) entendem que os documentos oficiais representam as fontes mais fidedignas de dados ao apresentarem atos da vida social a nível municipal, estadual ou federal.

Ademais, a dissertação analisou documentos produzidos pelo Governo Federal em que estão consubstanciadas as expectativas de gestão e do processo de implementação do n-PBF, servindo de substrato para a avaliação do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação na capital cearense no biênio de 2023 e 2024. Nesse contexto, a dissertação teve como base os documentos “Agenda Transversal Crianças e Adolescentes do PPA 2024-27”, emitido pelo MPO, e a revisão do “Plano Estratégico Institucional do MDS (PEI 2023-26)”, promovendo a análise do conteúdo contido na sistematização desenvolvida pelo Governo Federal para o desenvolvimento de metas e estipulações que servirão como indicadores de desempenho para os municípios brasileiros na implementação do n-PBF. A apresentação dos documentos mencionados teve a finalidade de dotar de visibilidade ações ministeriais que envolvem a construção de uma ação global entre os entes federais pela responsabilização dos envolvidos no processo de implementação do n-PBF.

Não obstante, o estudo qualitativo dos referidos documentos permitiu a compreensão do monitoramento e avaliação dos programas sociais destinados ao combate à pobreza, como no caso do n-PBF. Por meio do mapeamento das intencionalidades do Governo Federal para a nova versão do Bolsa Família, tornou-se possível a complexificação dos estudos sobre governança pública e da avaliação de políticas públicas, bem como a compreensão sobre o decurso do processo de implementação de políticas públicas.

No que diz respeito à fase quantitativa da pesquisa, foram utilizados quatro bancos de dados complementares para a coleta das informações necessárias referentes ao acompanhamento das condicionalidades da área de saúde e educação pelo período compreendido na pesquisa entre 2023 e 2024 no município de Fortaleza, no Ceará:

- O aplicativo “Programa Bolsa Família e CadÚnico: conhecendo seu município”, responsável pela disponibilização de dados relativos à gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família nos municípios brasileiros;
- Os informes do Bolsa Família disponibilizados no sítio eletrônico do Ministério de Desenvolvimento Social (<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/informes/informes-bolsa-familia>);
- O site Programa Bolsa Família na Saúde (<https://bfa.saude.gov.br/>), desenvolvido pelo Ministério da Saúde para a disponibilização de relatórios consolidados sobre os dados relativos à cobertura das condicionalidades da saúde no Brasil, nas regiões e em seus municípios;
- A plataforma Vis Data 3 Beta, desenvolvida pela Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único (Sagicad), responsável pela disponibilização dos dados referentes ao acompanhamento das condicionalidades do educação do n-PBF para as faixas etárias de crianças de 4 a 5 anos e jovens de 6 a 17 anos (<https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>)

Com base no detalhamento pormenorizado por meio da estatística descritiva dos dados coletados nas quatro fontes supracitadas, fundamental para a interpretação dos índices quantitativos da pesquisa, importa-se saber quais os indicadores que serão utilizados para a avaliação quantitativa da implementação do n-PBF com base nos dados de acompanhamento das condicionalidades no município de Fortaleza. O MS apresenta relatórios semestrais acerca das condicionalidades da saúde, com a existência de mais de 20 indicadores abordados que envolvem diversos aspectos do acompanhamento do ciclo de saúde de crianças e gestantes beneficiárias do programa.

Assim, tendo como base a instrução normativa que regula o n-PBF (Brasil, 2023c) os indicadores a serem utilizados na pesquisa referem-se, no campo da saúde, à taxa percentual de cobertura do acompanhamento de beneficiários na condicionalidade de saúde no biênio 2023-2024, observando uma perspectiva mais ampla do acompanhamento, analisando conjuntamente gestantes e crianças de 0 a 7 anos, e à taxa percentual de cobertura do acompanhamento de crianças de 0 a 7 anos na condicionalidade no mesmo período, estabelecendo um recorte específico de acompanhamento.

Nesse sentido, o acompanhamento geral das condicionalidades de saúde é compreendido como a soma entre o número de crianças elegíveis para o acompanhamento por serem assistidas pelo n-PBF e o número de gestantes que precisam realizar o pré-natal e o acompanhamento gestacional (Brasil, 2023c). Tendo em vista que o MS trabalha com uma expectativa de acompanhamento de gestantes ao longo dos semestres, apresentando índices instáveis em relação à métrica do público-alvo, a presente pesquisa trabalhará apenas com o recorte específico de crianças na faixa etária de 0 a 7 anos em seu recorte metodológico.

No que tange aos indicadores da educação, a presente dissertação utilizou os indicadores disponibilizados pela plataforma Data Vis 3 Beta, do Sagicad. Nela, dois indicadores serão apresentados e avaliados no diagnóstico de implementação na capital cearense: o primeiro, relativo ao percentual de acompanhamento das condicionalidades educacionais de beneficiários de 4 a 5 anos do n-PBF; e o segundo, relativo ao percentual de acompanhamento de beneficiários de 6 a 17 anos do n-PBF.

A escolha pelos dois indicadores é justificada pela disposição legislativa da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, que restituiu o Bolsa Família e determinou a aferição de frequência escolar nas faixas etárias de 4 anos a 6 anos de idade incompletos e 6 anos a 18 anos de idade incompletos daqueles que não tenham concluído a educação básica (Brasil, 2023a). Nesse sentido, o quadro abaixo apresenta os indicadores de acompanhamento das condicionalidades do n-PBF avaliados pela presente dissertação, bem como as descrições relativas aos indicadores:

Quadro 1 - Indicadores de acompanhamento das condicionalidades do n-PBF operacionalizados na dissertação

Indicadores de acompanhamento das condicionalidades do n-PBF	Descrição do indicadores de acompanhamento das condicionalidades
Acompanhamento geral das condicionalidades de saúde do n-PBF	Análise conjunta de gestantes e crianças na faixa etária de 0 a 7 anos assistidas pelo n-PBF
Acompanhamento específico das condicionalidades de saúde do n-PBF	Recorte específico de crianças na faixa etária de 0 a 7 anos assistidas pelo n-PBF
Acompanhamento das condicionalidades de educação da faixa etária de 4 a 5 anos do n-PBF	Aferição de frequência escolar nas faixas etárias de 4 (quatro) anos a 6 (seis) anos de idade incompletos

Acompanhamento das condicionalidades de educação da faixa etária de 6 a 17 anos do n-PBF	Aferição de frequência escolar nas faixas etárias de 6 (seis) anos a 18 (dezoito) anos de idade incompletos
--	---

Fonte: Autoria própria com elaboração baseada em Brasil (2023c)

Conforme o desenho do n-PBF, que será detalhado no próximo capítulo, a disponibilização dos dados de acompanhamento das condicionalidades da educação e da saúde ocorre de forma diferente. No que tange à área da educação, os dados disponibilizados pelo MDS (Brasil, 2025a) em seus informes e na plataforma Vis Data 3 são realizados de forma bimestral, enquanto que os dados das condicionalidades da área da saúde são disponibilizados de forma semestral, pelo site do MS e também pelos informes do MDS (Brasil, 2025b).

A dissertação utilizou a instituição do n-PBF por meio da promulgação da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023, como marco inicial para a avaliação do diagnóstico da implementação do programa no município de Fortaleza no ano de 2023, passando a delimitar a análise das condicionalidades de saúde a partir do segundo semestre de 2023. Desse modo, para fins de uniformização metodológica, o estudo da vigência do acompanhamento das condicionalidades de saúde do n-PBF em Fortaleza no biênio 2023-2024 será realizado por meio da análise de três períodos distintos, que representam os semestres de divulgação dos dados das condicionalidades nas plataformas do MDS e do MS.

Quadro 2 - Semestres do acompanhamento das condicionalidades de saúde do Novo Bolsa Família em Fortaleza no biênio 2023-2024

Semestres do acompanhamento das condicionalidades de saúde	Semestre analisado
1º semestre	Julho/Dezembro de 2023
2º semestre	Janeiro/Junho de 2024
3º semestre	Julho/Dezembro de 2024

Fonte: Autoria própria com elaboração baseada em Brasil (2023c)

No que tange ao acompanhamento das condicionalidades de educação, também será utilizada a instituição do n-PBF por meio da promulgação da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023 como marco de partida para a avaliação do biênio, sendo iniciada no bimestre de junho/julho de 2023. Conforme evidenciado no quadro abaixo, a pesquisa sobre o acompanhamento das condicionalidades de educação de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos e de jovens de 6 a 17 anos terá como base a análise de indicadores coletados em oito bimestres distintos que contemplam o período entre junho de 2023 e novembro de 2024.

Importa ressaltar que o bimestre de dezembro de 2023/janeiro de 2024 não apresenta índices passíveis de avaliação por ser caracterizado como o período de recesso de férias escolares da rede pública de ensino, ocasião em que o acompanhamento das condicionalidades de educação é suspenso.

Quadro 3 - Bimestres do acompanhamento das condicionalidades de educação do Novo Bolsa Família em Fortaleza no biênio 2023-2024

Bimestres do acompanhamento das condicionalidades de educação	Bimestre analisado
1º bimestre	Junho/Julho de 2023
2º bimestre	Agosto/Setembro de 2023
3º bimestre	Outubro/Novembro de 2023
4º bimestre	Fevereiro/Março de 2024
5º bimestre	Abril/Maio de 2024
6º bimestre	Junho/Julho de 2024
7º bimestre	Agosto/Setembro de 2024
8º bimestre	Outubro/Novembro de 2024

Fonte: Autoria própria com elaboração baseada em Brasil (2023c)

Nesse sentido, para fins de sistematização metodológica, o quadro abaixo condensa o percurso metodológico estabelecido para o desenvolvimento da presente pesquisa de dissertação:

Quadro 4 - Sistematização metodológica da pesquisa dissertativa

Objetivo específico	Instrumento	Método avaliativo
Expor a transição do Programa Bolsa Família para o Novo Bolsa Família, apresentando os desenhos dos programas implementados no processo e os elementos fundamentais compartilhados entre as duas fases.	Pesquisa documental e bibliográfica	Análise qualitativa de documentos que compõem o desenho institucional dos programas na transição do PBF para o n-PBF, além do material bibliográfico em artigos, livros, jornais, notícias e relatórios.
Mapear e compreender as expectativas de gestão do n-PBF por parte do Governo Federal com ênfase no acompanhamento das condicionalidades.	Pesquisa bibliográfica e documental	Análise documental com ênfase nos documentos Agenda Transversal Crianças e Adolescentes e na Revisão do Plano Estratégico Institucional do MDS.
Avaliar a implementação do n-PBF em Fortaleza no biênio de 2023-2024 tendo como base o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde no período delimitado	Pesquisa bibliográfica, documental e estatística descritiva	Análise dos dados de acompanhamento semestral das condicionalidades de saúde e bimestral das condicionalidades de educação durante o biênio de 2023-2024, complementada com a pesquisa documental e bibliográfica para a compreensão dos dados na realidade municipal.

Fonte: Autoria própria (2025)

Destaca-se aqui que a presente pesquisa faz parte de discussões que já se encontram em desenvolvimento nos estudos acadêmicos do país no que diz respeito ao processo de implementação do Bolsa Família nos municípios brasileiros. Em razão do processo de transição entre a primeira versão do programa para a sua atual, instituída em 2023, a presente pesquisa de dissertação busca contribuir para o avanço das pesquisas, realizando, por exemplo, a apresentação de documentos desenvolvidos pelos órgãos ministeriais do Governo Federal para condução avaliativa de aspectos como o acompanhamento de condicionalidades de assistidos pelo Bolsa Família.

O desenvolvimento de pesquisas quantitativas sobre o acompanhamento das condicionalidades da área da saúde pode ser visto, por exemplo, em trabalho desenvolvido por Melo (2014) ao articular uma análise estatística utilizando a regressão de Poisson com significativa variância para investigar e correlacionar como o cumprimento das condicionalidades na área de saúde foi influenciada pelas diversas variáveis explicativas, como indicadores de escolaridade, idade materna, região de moradia e identificação racial/cor. Senna, Brandão e Dalt (2016) também produziram pesquisa acadêmica envolvendo a metodologia quantitativa com o acompanhamento das condicionalidades da saúde do PBF em dez municípios brasileiros, abordando variáveis como o desempenho municipal na gestão do programa, o quantitativo populacional, o aparato técnico-gerencial disponível nos municípios e a oferta de atenção básica.

Da mesma forma, a utilização da metodologia quantitativa para o tratamento dos dados de acompanhamento das condicionalidades da educação representa importante significância para a dissertação. Utilizando o banco de dados da AIBF de 2005 e 2009, Amaral e Monteiro (2013) desempenharam pesquisa quantitativa indicando que o recebimento do Bolsa Família à época poderia apresentar correlação com a redução de abandono escolar, ainda que outras variáveis pudessem vir a ser exploradas.

Autores como Fraga, Pauli e Valcanover (2015) utilizaram plataformas do Governo Federal (à época chamada de Data Social) para empreender pesquisa avaliativa de cunho quantitativo sobre o acompanhamento da frequência de crianças beneficiárias de 6 a 17 anos no Rio Grande do Sul. Por fim, Zanella (2016) desenvolveu pesquisa que analisou os índices de acompanhamento da condicionalidade de educação no município de Paranavaí com informações armazenadas no Sistema Presença em um recorte temporal entre o período de 2010 a 2015, o que possibilitou uma análise teórico metodológica de cunho quantitativo estatístico descritivo.

4 O PROCESSO DE TRANSIÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA AO NOVO BOLSA FAMÍLIA: DESENHOS DAS POLÍTICAS E SEUS ELEMENTOS FUNDAMENTAIS

Por meio de uma revisão literária sistemática de cunho bibliográfico e documental, o presente capítulo busca dissertar sobre o processo de transição do Bolsa Família, compreendendo-a em duas fases distintas: a primeira, iniciada pelo PBF em 2003, e a segunda, marcada pela retomada da política com o n-PBF em 2023. Para tanto, o capítulo apresentará como o período de excepcionalidade promovido pela pandemia de COVID-19 representou a substituição do programa no Brasil com a implementação do AE e o AB.

Nesse sentido, o primeiro subtópico do capítulo apresentará o desenho operacional do PBF desde a sua função social de existência até a sistemática de acompanhamento das condicionalidades. O estudo específico da primeira versão do Bolsa Família torna-se necessário como um referencial de política pública para o entendimento de como os PTCR subsequentes conseguiram desempenhar suas lógicas de funcionamento

Em seguida, o segundo subtópico do capítulo irá apresentar o contexto pandêmico da COVID-19 e as medidas de enfrentamento de combate ao recrudescimento da pobreza representada pela política de transferência de renda do AE. De maneira subsequente, o subtópico apresenta o AB como uma política desenvolvida no mandato do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro em substituição à primeira versão do Bolsa Família.

O terceiro subtópico do capítulo busca apresentar a retomada do Bolsa Família por meio da eleição do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva e a promulgação da Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023. Dessa forma, a política símbolo dos governos petistas retorna à dinâmica social brasileira por meio do n-PBF com maior focalização de assistidos, incremento nos valores repassados às famílias em situação de vulnerabilidade e atualizações no sistema de condicionalidades para o acompanhamento das famílias assistidas.

Por fim, o capítulo busca apresentar elementos fundamentais que fazem parte do Bolsa Família em suas duas fases no período de 20 anos, conforme o referencial bibliográfico e documental trabalhado: a federalização, a descentralização, a intersetorialidade e a articulação intergovernamental. Para tanto, a discussão desses elementos permite o maior entendimento sobre a dinâmica do acompanhamento das condicionalidades no âmbito municipal e para o diagnóstico avaliativo da dissertação com base nas expectativas de gestão do Governo Federal, consubstanciadas em documentos que promovem a atuação conjunta dos ministérios.

4.1 O desenho operacional do Programa Bolsa Família

Criado em 2003 por meio da Medida Provisória nº 132 e posteriormente convertido na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva e se tornou uma das principais políticas de assistência social dos mandatos políticos petistas subsequentes (Lula II, Dilma I e Dilma II). Influenciado por experiências prévias na América Latina, como os programas desenvolvidos no Chile e no México, o PBF ficou a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo administrado dentro da pasta pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). O programa esteve vigente de outubro de 2003 a outubro de 2021, vindo a ser substituído pelo Auxílio Brasil.

A construção de marca da política social nos governos supracitados se deve pela alta visibilidade do programa, perceptível por quatro aspectos fundamentais para a reivindicação político-eleitoral: I) a discernibilidade dos usuários devido ao seu alcance e focalização; II) apesar da variância do poder de compra entre estados e regiões, a política teve efeitos palpáveis para beneficiários; III) o pagamento por meio da posse de um cartão bancário, fornecendo maior visibilidade material à política pública; e IV) o reconhecimento e notoriedade da política estando associada diretamente com o seu estabelecimento no plano comunicacional e discursivo dos governos e gestões petistas (Tomazini, 2023).

No que tange ao último aspecto, considerações pertinentes devem ser feitas. Dentre as políticas assistenciais desenvolvidas no Governo Lula I, o projeto de construção republicana da Assistência Social, tendo como enfoque a elaboração de um sistema universal, único, descentralizado e participativo, emergiu como uma das políticas sociais em disputas pela centralidade política do Governo Federal (Jales, 2020). No entanto, conforme aponta Gutierrez (2015), apesar dos avanços relacionados ao desenvolvimento do projeto político de Assistência Social durante a gestão Lula I, o projeto político de transferência de renda foi o que ganhou centralidade indiscutível durante os quatro anos da primeira gestão petista no Governo Federal. Após uma experiência conturbada com o Programa Fome Zero (PFZ), o PBF surgiu no Governo Lula I como uma proposta de unificação dos programas de transferência de renda em âmbito federal (Gutierrez, 2015).

No âmbito das políticas assistenciais desenvolvidas durante o primeiro ano do Governo Lula I, aponta-se a existência do Programa Fome Zero (PFZ) (que veio a influenciar na criação do Bolsa Família), cujo objetivo principal tinha como base a proposição de uma

política de segurança alimentar e nutricional para o país como forma de fomentar a discussão constante de uma agenda com ações para a erradicação da fome no Brasil (Gutierrez, 2015).

No entanto, a percepção das disputas internas no governo fez com que o PFZ fosse envolto de tensionamentos que comprometeram a longevidade do programa:

O Programa Fome Zero como projeto político de combate à fome explicitava a convivência de uma heterogeneidade de componentes internos. Essa heterogeneidade se traduzia em tensões internas à equipe do Programa e tensões no partido e no Governo, por conta tanto da disputa de concepções entre diferentes projetos de enfrentamento da questão social quanto das pressões por resultados, diante da grande expectativa e intensa publicidade do programa (Gutierrez, 2015, p. 201).

Nesse contexto, Gutierrez (2015) indica que o projeto político de Assistência Social obteve avanços significativos com a criação de espaços participativos no território nacional e a instituição de políticas como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), mas que o programa de transferência condicionada de renda representado pelo Bolsa Família emergiu como o projeto político vencedor nas disputas internas no âmbito do Governo Lula I e acabou por se tornar a principal marca das gestões petistas:

Assim, é inegável a identidade própria que o programa ganha com a unificação realizada no início do Governo Lula, vindo a se constituir como a principal estratégia de combate à pobreza e conferindo aos programas de transferência de renda condicionada um papel de centralidade no Governo. Desta forma, se o Governo Lula começa com a “marca” do Fome Zero, ao final do seu mandato, o selo é, sem dúvida, o PBF (Gutierrez, 2015, p. 223)

Derivado de fortes influências de projetos políticos como a Renda Básica de Cidadania, defendido por Eduardo Suplicy desde a década de 1980, o Bolsa Família emergiu com elementos tecnicistas pragmáticos com enfoque nas noções compreendidas pela eficiência, eficácia e efetividade do programa e por uma centralidade administrativa em um primeiro momento, uma vez que a estrutura do PBF foi encaminhada, inicialmente pela Secretaria Executiva da Presidência da República para posteriormente ser alocada pela Senarc, localizada no âmbito do MDS (Jales, 2020).

Nesse sentido, a priorização do PBF enquanto programa social no Governo Lula I fez com que sua implementação contemplasse, em um período de três meses, o número de 3,6 milhões de famílias. A vinculação inicialmente à Presidência da República por meio da Secretaria Executiva da Presidência forneceu ao programa maior dinamicidade para o

processo de incorporação pelos municípios brasileiros por parte da adesão para o compartilhamento das atribuições de implementação do programa social (Cohn, 2012).

Caracterizado como o maior programa de transferência de renda da América Latina (Silva, 2011), a primeira versão do Bolsa Família teve como principal mote o combate à pobreza por meio da transferência de um benefício financeiro às famílias beneficiárias incluídas na faixa de pobreza ou extrema pobreza. Associando a inclusão social por meio da articulação de programas sociais paralelos ao programa de transferência de renda, como a frequência escolar e o acompanhamento vacinal por meio do SUS, bem como com a articulação com a PNAS e a implementação do SUAS (Gutierrez, 2015), o PBF buscava promover a transição da situação de vulnerabilidade social das famílias cadastradas por meio do rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

Para sua gestão, a operacionalização do PBF ocorria de forma descentralizada, havendo o compartilhamento de atribuições entre a União Federal, os estados, o Distrito Federal e os municípios. No que se refere à logística dos pagamentos aos beneficiários, a Caixa Econômica Federal foi o órgão responsável pela execução da transferência do valor monetário. (Unicef, 2023).

Em seu desenho institucional originário, o PBF tinha como público-alvo famílias extremamente pobres (com renda per capita mensal de até R\$ 50,00) e famílias pobres (aquelas com renda per capita mensal entre R\$ 50,01 e R\$100,00), mas até o término do programa, em 2021, esses valores haviam sido reajustados até o dobro da quantia base (Unicef, 2023). No que tange aos valores de pagamento, o PBF oferecia valores variáveis conforme o perfil familiar cadastrado no programa. Até 2021, o PBF oferecia os seguintes valores:

Em seu último formato, em outubro de 2021, o programa oferecia um Benefício Básico de R\$100 por mês para famílias extremamente pobres (indexado à linha de extrema pobreza do programa). Adicionalmente, tanto famílias pobres quanto as extremamente pobres recebiam até 5 benefícios variáveis por criança, jovens (16 a 17 anos) e, mulher gestante, e/ou nutriz. Crianças, gestantes e nutrízes recebiam adicional de R\$49,00 por mês, e jovens recebiam adicional de R\$57,00 por mês. Finalmente, havia o Benefício de Superação de Extrema Pobreza, que complementava os benefícios acima com o valor necessário para que nenhuma família permanecesse abaixo da linha de extrema pobreza (Unicef, 2023, p. 16).

Para a identificação dos usuários, o CadÚnico, utilizado de forma preliminar pelas políticas e programas sociais desenvolvidos no Governo de Fernando Henrique Cardoso, foi repaginado, uma vez que cada programa anteriormente existente era dotado de um cadastro específico, reproduzindo falhas de operacionalização e sendo um dos elementos derivados da

fragmentação e superposição na gestão das políticas sociais em experiências anteriores geridas pelo Governo Federal (Gutierrez, 2015).

Por grande parte da duração do PBF, o Responsável Familiar (RP) das famílias interessadas deveriam possuir o cadastro no CadÚnico e manifestar o seu interesse no ingresso da cobertura do programa por meio dos postos de atendimentos presentes nos municípios (Cras). Experiências em estados como o Ceará fomentaram novas formas de acesso aos postos de atendimento para além dos Cras, como no caso de assistência em Centrais de Atendimento ao Cidadão chamadas de “Vapt Vupt”, fornecendo acesso aos serviços relacionados à cidadania, como a inscrição no CadÚnico para a solicitação do PBF (Ceará, 2016).

A partir de 2020, o MDS promoveu a seleção de perfis em potencial por meio do CadÚnico e a inclusão na cobertura do programa foi procedida de forma automática, com base em informações autodeclaradas. Desse modo, os assistidos deveriam apenas ir à unidade do Cras presente em seu município ou demais postos de atendimento para a realização do cadastro, cuja administração era realizada de forma descentralizada e com autonomia conferida aos municípios para a realização dos seus próprios protocolos de atendimento (Unicef, 2023).

Dessa forma, o PBF teve como base eixos que perpassaram todo o planejamento e operacionalização do programa social de transferência de renda: a) a complementação da renda permitida pela transferência monetária para famílias beneficiárias, permitindo a retirada de crianças e adolescentes de cenários comprometedores de sua integridade, como em formas de trabalho infantil; b) a interdisciplinaridade desenvolvida entre a transferência de renda e o acesso às políticas sociais de fomento ao trabalho, saúde e educação e demais programas complementares, proporcionando o rompimento de uma lógica intergeracional de continuidade da pobreza e promove elementos emancipatórios para as famílias; c) por fim, o atrelamento da concessão do benefício ao cumprimento de condicionalidades do programa, certificando o compromisso e a responsabilidade das famílias no desenvolvimento de autonomia e fomentam a inclusão social (Silva; Lima, 2011).

A focalização do PBF, conforme o entendimento de Silva e Lima (2011), apresentou um caráter redistributivo/progressista, centrando-se em uma discriminação positiva. Para fins de compreensão, essa forma de denominação compreende o Bolsa Família como uma perspectiva com enfoque nas necessidades sociais dos assistidos, e não em uma rentabilidade econômica, requerendo o desenvolvimento de políticas paralelas que complementem a política social e a política econômica.

Assim, o PBF deveria conter pontos fortes para a sua operacionalização, instituição, fiscalização e administração. Dentre esses pontos, era imperativo uma ampla cobertura para a identificação de beneficiários pelo país, a formação institucional sólida para a atribuição de papéis dentro do serviço público, a boa qualidade na promoção dos serviços como os Cras, que seriam o elemento de ponta para o contato com os assistidos nos municípios, e a qualificação profissional dos envolvidos no gerenciamento da política.

Compreendida essa lógica, percebe-se que o desenho das condicionalidades centrou-se no cumprimento de atribuições relacionadas à saúde e educação de crianças e adolescentes. Para tanto, atribuiu-se a realização de matrícula e aferição de 85% da frequência escolar para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. No que tange à área da saúde, as condicionalidades estavam atreladas ao acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos de idade, do pré-natal das gestantes e do puerpério e, ainda, o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. Por fim, o PBF apresentava condicionalidades no que tange à área de assistência social para o acompanhamento de ações socioeducativas para crianças em situação de trabalho infantil (Brasil, 2004).

Paralelo ao cumprimento das condicionalidades, a transferência monetária do Bolsa Família era acompanhada por ações complementares para a garantia de incremento na qualidade de vida do grupo familiar assistido. Dentre as ações desenvolvidas por meio da intersetorialidade presente entre os três níveis de governo (Governo Federal, Estados e Municípios), cita-se a tarifa social de energia elétrica, cursos educacionais para a alfabetização dos adultos pertencentes ao grupo familiar, ações relacionadas à qualificação profissional, trabalho e renda, bem como isenções das inscrições e pagamento de taxas de concursos públicos federais (Silva; Lima, 2013).

A lógica de cumprimento de condicionalidades representava, por muitas vezes, o primeiro contato de famílias beneficiárias aos serviços públicos de saúde e às políticas sociais de assistência à população em situação de pobreza ou extrema pobreza. Desse modo, o compromisso das famílias beneficiárias ao cumprimento das condicionalidades impostas no programa também teria efeitos no índice de escolaridade das crianças e adolescentes por meio do cumprimento do ciclo de educação básica e promoveriam o desenvolvimento saudável pelo acompanhamento do cadastro vacinal e nutricional na infância (Ximenes; Agatte, 2011).

O monitoramento das condicionalidades, quando realizado adequadamente pelos municípios, identificaria situações de vulnerabilidade social que viriam a interferir na relação

entre assistidos e serviços públicos dos quais eles mesmos seriam sujeitos de direitos, demandando ações para a correção de assimetrias (Ximenes; Agatte, 2011). Logo, o desenho da política de condicionalidades também fomentaria o desenvolvimento de elementos de participação cidadã pelos assistidos, uma vez que ocorreria a promoção da efetivação de direitos sociais garantidos, inclusive, na Constituição de 1988.

Em contrapartida, críticos ao monitoramento das condicionalidades indicariam uma outra faceta no desenho institucional do PBF. Conforme Chaves, Regis e Xerez (2024), as condicionalidades do PBF, ao mesmo tempo em que fomentaram o acesso aos serviços básicos relativos à proteção social, poderiam gerar exclusão por meio da existência de elementos policiares em sua verificação. Segundo Lavinhas (2000), observava-se com a instituição das condicionalidades em programas de transferência condicionada de renda anteriores ao PBF, uma transição no entendimento da tutela de direitos para a responsabilização individual, onde o beneficiário da política pública, ao receber a transferência monetária, por exemplo, deve cumprir os compromissos sociais que o intitula como beneficiário. Sob essa lógica, observa-se, por meio do desenho de políticas condicionadas à contrapartida social, que o direito não seria mais pautado em uma noção incondicional derivada da cidadania, mas sim no cumprimento de atribuições desenhadas pelo programa social (Lavinhas, 2000).

No campo teórico, as críticas relacionadas às condicionalidades no desenho institucional de políticas públicas de transferência condicionada de renda perpassam por dois desafios a serem considerados: o primeiro versaria sobre a existência do chamado princípio da não-condicionalidade peculiar ao direito de todo cidadão ao acesso a programas sociais que lhe proporcionem a garantia de melhora de vida, enquanto que o segundo desafio versaria sobre a insuficiência, qualitativa e quantitativa, de recursos para o atendimento dos serviços sociais básicos aos beneficiários do PBF (Silva, 2007).

No âmbito da gestão pública, para a facilitar a responsabilidade pela verificação das condicionalidades pelas secretarias municipais envolvidas no processo de implementação, os municípios passaram “a realizar o procedimento por meio das secretarias de educação e saúde, reportando diretamente ao Ministério da Saúde (MS) e ao Ministério da Educação (MEC), que seriam responsáveis pela compilação dos dados e repasse ao MDS” (Ferrarezi; Rua, 2018, p. 81). Assim, a comunicação ocorreria em áreas mais próximas e com vivências similares no escalonamento institucional, promovendo maior eficiência na coleta dos dados e do apoio logístico.

Responsáveis pelo acompanhamento e verificação de descumprimento das condicionalidades, o MS e o MEC tinham acesso à base atualizada do CadÚnico para a identificação das famílias beneficiárias. Aponta-se para a articulação interministerial na execução do programa, propondo uma interdisciplinaridade e a colaboração entre diversas áreas semelhante à execução descentralizada entre os entes da federação (Ximenes; Aggate, 2011). Por meio da identificação dos órgãos supramencionados, identifica-se a construção de um arranjo institucional robusto para a administração do programa, envolvendo áreas ministeriais com múltiplas funcionalidades.

O processo de verificação das condicionalidades era complexo e composto de múltiplas etapas que perpassavam estágios como:

[...] a identificação das famílias beneficiárias com base nos dados registrados no CadÚnico; o registro do acompanhamento dessas condicionalidades pelos gestores municipais de saúde e educação a partir de calendários e procedimentos estabelecidos em conjunto; o apontamento dos motivos de descumprimento; a consolidação e disponibilização das informações; a operacionalização de repercussões decorrentes de descumprimento; a utilização das informações para identificação de vulnerabilidades e atendimento socioassistencial das famílias; e a criação de instâncias intersetoriais e interfederativas (Brasil, 2011).

Para tanto, o Sistema de Condicionalidades (Sicon), instituído em 2008, foi utilizado como o principal instrumento para angariar os dados da rede de acompanhamento das famílias nas áreas da Saúde e Educação. Articulado como um meio de maximização da administração das informações do acompanhamento familiar da Secretaria Nacional de Assistência Social para a gestão intersetorial do PBF, o Sicon promovia a operacionalidade do PBF a partir da integração e consolidação das informações de frequência escolar, do calendário de vacinação e das consultas pré-natais oriundas dos sistemas específicos desenvolvidos e gerenciados pelos MEC e da MS de forma a auxiliar no acesso aos serviços sociais e monitoramento das famílias beneficiárias (Brasil, 2011).

Esse sistema permitiu a identificação pelo usuário gestor de famílias que teriam realizado algum descumprimento das condicionalidades em um município, identificando a data do descumprimento, qual integrante registrado da família e a área (educação ou saúde). Outra funcionalidade importante do programa era a retirada da repercussão de descumprimento “em situações em que tenham havido erros ou problemas na repercussão ou ainda se houvesse motivo altamente justificável para o descumprimento, como caso fortuito ou força maior, devidamente justificado” (Brasil, 2011).

No caso indicado, a informação de descumprimento ainda ficaria registrada no sistema para acompanhamento posterior por parte do usuário-gestor, mas a repercussão no benefício poderia ser revertida sem prejudicar a família (Brasil, 2011). Esse tipo de reversão por parte do usuário-gestor promoveu a dinamização e desburocratização em caso de interrupção ou cancelamento do benefício, garantindo a transferência de renda à família beneficiária.

Atualizado em 2009 para fins de melhorias na interação protocolar do programa, o Sicon passou a ter em seu sistema operacional toda a base de famílias beneficiárias identificadas no CadÚnico. Em dezembro do mesmo ano, o módulo de Acompanhamento Familiar foi implementado para que usuários com acesso específico (estes identificados como os gestores municipais do PBF, técnicos de equipes municipais de proteção social dos Cras e os Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) pudessem incluir o detalhamento das situações de vulnerabilidade e elementos avaliativos do acompanhamento de famílias beneficiárias ao longo dos anos (Brasil, 2011).

O Sicon passou a obter novas informações referentes às famílias beneficiárias em 2010 por meio do CadÚnico com base na utilização do NIS (Número de Identificação Social) (Brasil, 2011). A coleta de informação permitiu aos usuários-gestores informações mais acertadas sobre a composição familiar da família beneficiária, o histórico de pagamento do benefício (permitindo, por exemplo, a identificação da localidade da agência bancária da qual os saques da família seriam realizados), o mapa de localização do endereço da família para o rastreamento de escolas, postos de saúde, Cras e Creas próximos. Esses tipos de informações, agora incrementadas ao Sicon, permitiriam o desenvolvimento de ações de endereçamento mais eficazes nos municípios, promovendo maior interatividade entre os agentes da ponta da Assistência Social e os assistidos.

A utilização do Sicon por parte dos usuários-gestores representou uma inovação para fins de avaliação da política pública de transferência de renda promovida pelo PBF com base no acompanhamento das condicionalidades. Por meio do sistema, a construção de indicadores avaliativos se tornou mais crível e bem determinada, permitindo a identificação da realidade social das famílias beneficiárias para a melhor articulação e desenvoltura do programa:

Esses relatórios indicam, para cada período de acompanhamento das condicionalidades de saúde (semestral) e educação (bimestral), a quantidade de beneficiários que compõem o público para acompanhamento, o total acompanhado, o total em descumprimento, o total por motivos desses descumprimentos, o total sem informação, o total não localizado, o total de repercussões por tipo de efeito

(advertência, bloqueio, suspensão ou cancelamento) e o total de recursos cadastrados, avaliados e seus motivos. Também são disponibilizados os quantitativos correspondentes em termos de números de famílias. Em relação ao acompanhamento familiar, é possível gerar relatórios gerenciais com o quantitativo de famílias em acompanhamento, de famílias com interrupção dos efeitos de descumprimento no benefício, de situações sociofamiliares identificadas, de atividades realizadas com as famílias e de avaliação dos resultados do acompanhamento. Todas essas informações estão disponíveis para os níveis nacional, estadual e municipal, e as informações de caracterização dos beneficiários e de descumprimento também podem ser agregadas por bairro por meio da pesquisa pessoal (Brasil, 2011).

Observa-se, também, que a operacionalização do Sicon permitiu um melhor compartilhamento das informações entre o Governo Federal, os Estados e os Municípios, tornando a descentralização promovida pelo PBF mais efetiva na alocação dos recursos depreendidos para a política social. Assim, outro recurso de suma importância na administração das condicionalidades do PBF foi o IGD, caracterizado como um indicador que mede o índice de resultado do PBF e do CadÚnico obtidos mensalmente por meio do desempenho de cada município, oferecendo um meio para o estímulo de resultados e compor a base de cálculos de alocação dos recursos municipais.

Sob essa lógica, o IGD do antigo PBF era composto por quatro indicadores distintos: a) indicador de qualidade do CadÚnico: número de famílias beneficiárias existentes no cadastro dividido pela estimativa de famílias no município com renda per capita de até 1/2 salário mínimo, considerados beneficiários potenciais; b) indicador de certificação do CadÚnico: recadastro de todos os beneficiários existentes e potenciais em um período bianual para garantia de validação do cadastro; c) indicador de condicionalidade de educação: quantitativo de estudantes na faixa etária de seis e quinze anos, beneficiários do programa, atendidos nas escolas, dividido pelo número total de crianças no município, na mesma idade, cadastradas no Bolsa Família; e D) indicador de condicionalidade da saúde: quantitativo de famílias beneficiárias com informação sobre saúde monitoradas pelo Sicon dividido pelo número total de famílias beneficiárias pelo PBF com perfil de saúde a ser monitorado pelo programa (Estrella; Ribeiro, 2008).

Por meio da análise ponderada dos indicadores, o Governo Federal disponibilizava recursos financeiros para o custeio operacional por parte dos municípios para a implementação do CadÚnico e o monitoramento das condicionalidades. Não obstante, essa alocação de recursos financeiros também garantia a adesão dos municípios ao PBF, conforme visto anteriormente.

As condicionalidades encontravam em sua razão de existir a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais das famílias beneficiárias pelo contato com as políticas

intersetoriais (Brasil, 2011). Dessa forma, a atribuição de contrapartidas para a concessão do benefício faria com que os filhos das famílias beneficiárias, em contato com melhores condições de saúde, educação e inserção no mercado de trabalho, tivessem melhores oportunidades em seu desenvolvimento e integração social se comparados aos de seus pais.

Importante observar que a construção objetiva das condicionalidades da primeira versão do PBF tem relação com a proposta estruturante da política pública de transferência de renda para o rompimento intergeracional da pobreza. Dessa forma, é notória a presença da intersetorialidade entre as políticas desenvolvidas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Ministério da Educação e o Ministério da Saúde. Esse tipo de contato direto entre as políticas sociais passará a ser mais estimulado em diversas perspectivas avaliativas no campo de políticas públicas.

Assim, a responsabilidade da coordenação da verificação das condicionalidades na área de educação era da Diretoria da Educação em Direitos Humanos e Inclusão/Secadi/MEC. Nos estados, essa responsabilidade seria de competência dos coordenadores estaduais da frequência escolar, enquanto que, nos municípios, essa responsabilidade seria dos operadores municipais da frequência escolar. Em ambos os casos, as indicações seriam realizadas pelos gestores das secretarias de educação. Na área da saúde, a coordenação nacional da condicionalidade era operacionalizada pelo Departamento de Atenção Básica/SAS/MS à nível de Governo Federal. No que tange aos estados, a gestão do PBF correspondia às respectivas secretarias de saúde de cada localidade por meio da indicação de técnicos ou gestores públicos (Ximenes; Aggate, 2011).

Realizados de forma bimestral na área da educação e de forma semestral no que diz respeito à área da saúde, o acompanhamento das condicionalidades e as formas de “sanções” em razão de seu descumprimento eram disciplinadas por meio da Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008. Dessa forma, as sanções do PBF poderiam ser observadas em quatro estágios distintos: advertência, bloqueio, suspensão (realizadas em até duas vezes) e cancelamento (Brasil, 2011).

Tendo em vista que o desenho do PBF teve como um de seus objetivos o incentivo do contato das famílias beneficiárias com outros programas sociais que venham a fomentar elementos de autonomia por meio da administração da complementaridade da renda e da inclusão social. Sob esse viés, o monitoramento do cumprimento das condicionalidades deveria, primeiramente, ter um caráter educativo para a promoção do acesso a serviços básicos.

Assim, conforme as diretrizes do programa, os efeitos de descumprimento das condicionalidades não deveria ser centrados em um caráter punitivo, mas sim identificar e esclarecer os motivos pelos quais as famílias beneficiárias descumpriam os requisitos das condicionalidades para auxiliar os gestores municipais, agentes mais próximos das famílias, a promover ações que fomentem a aproximação das famílias mais vulneráveis com o programa e que as coloquem como alvo prioritário das demandas sociais (Medeiros; Machado, 2011). O descredenciamento pelo descumprimento das condicionalidades era entendido como uma medida excepcional e de caráter extremo.

Em razão da eclosão do surto pandêmico de COVID-19, o monitoramento do cumprimento das condicionalidades referente à educação por parte das famílias beneficiárias foi suspenso a partir do primeiro período de acompanhamento de 2020, referente aos meses de fevereiro e março (Brasil, 2020a). Dessa forma, o histórico de acompanhamento da frequência escolar de beneficiários entre 6 a 17 anos alcançou a marca de 93,1% no Brasil, representando um total de 13.282.574 beneficiários enquadrados no perfil (Nunes; Castro, 2020). No que se refere às condicionalidades da saúde, a verificação do cumprimento tornou-se não obrigatória até o primeiro semestre de 2021 em razão das normas de isolamento social, sendo levado em consideração os dados coletados no segundo semestre de 2019 para fins de relatórios de condicionalidades (Brasil, 2020a).

Conforme mencionado, o processo de acompanhamento, operacionalização e gestão das condicionalidades do PBF sofreu um revés com a configuração do status de pandemia de COVID-19 em 2020. Com as normas de isolamento social rígido e de distanciamento social, o programa Auxílio Emergencial, administrado em três fases distintas, foi elaborado para promover a transferência de renda para os atingidos pela onda pandêmica. O PBF foi desconfigurado por uma estratégia política em 2021 para a criação de um novo programa de transferência de renda: o Auxílio Brasil (Tomazini, 2023). Esse acontecimento representa o fim da primeira fase do Bolsa Família no país e marca o começo da vigência de programas de transferência de renda que foram operacionalizados entre os anos de 2020 e 2023.

4.2 O Auxílio Emergencial e Auxílio Brasil: excepcionalidade e transformação política

Identificados em dezembro de 2019, os primeiros casos da COVID-19 ocorreram em Wuhan, na província de Hubei, localizada na China. Com a apresentação de sintomas característicos de uma pneumonia viral atípica, o SARS-CoV 2 foi mapeado como o agente

causador da doença, sendo diagnosticado como um vírus membro da família *β -coronavírus*. Caracterizado pelo seu elevado grau de transmissibilidade, realizada por meio do contato entre pessoas infectadas e diante da inércia das autoridades internacionais na adoção de medidas restritivas, como o distanciamento social e o isolamento rígido, o registro da marca de 100.000 contaminados ao redor do mundo ocorreu em 7 de março de 2020. A Organização Mundial da Saúde (OMS) elevou o nível de disseminação do Covid-19 ao nível de pandemia em 11 de março de 2020 (OMS, 2020).

A decretação do estado de pandemia serviu como um alerta para os países da comunidade internacional para a adoção de políticas públicas de enfrentamento à contaminação viral, permitindo a administração no atendimento dos pacientes contaminados e a ingerência sob o sistema médico interno dos países por meio do indicativo de diretrizes emitidas pela OMS,, servindo como instrumento para evitar colapsos hospitalares.

Como meio de contenção aos impactos socioeconômicos da pandemia no Brasil, a primeira fase do Auxílio Emergencial (AE1), criada pela Lei nº 13.982/2020, concedia o valor de R\$ 600,00 (seiscentos reais) pelo período de 5 (cinco) meses, com o valor sendo dobrado para famílias monoparentais chefiadas pela mãe (Gomes; Rocha, 2020). Conforme o texto normativo, os requisitos para a concessão do AE1 englobaram aspectos como a necessidade de ser maior de 18 anos, não haver a cumulação com algum benefício oriundo do Governo Federal ou da previdência social ou ser beneficiário de algum programa de transferência de renda, com exceção do Bolsa Família, a renda per capita do núcleo familiar não ser superior a meio salário mínimo ou a renda total da família não ser superior a três salários mínimos, o rendimento anual tributável não ser superior ao valor de R\$ 28.559,70 e ser configurado como um microempreendedor (MEI) ou um contribuinte do INSS, além de ser possível a concessão para trabalhadores informais. (Brasil, 2020a). Ademais, sua concessão era permitida somente para dois membros pertencentes ao núcleo familiar e o seu pagamento viria a interromper o recebimento do benefício garantido pelo PBF, caso atendido os requisitos, com a substituição do valor mais significativo de R\$ 600,00 (Brasil, 2020a).

A solicitação do auxílio poderia ser efetuada de três formas: para os trabalhadores informais a concessão do auxílio seria requerida pelo sistema do CadÚnico; além dos trabalhadores informais, famílias que ganhavam meio salário mínimo por pessoa ou três salários mínimos da renda mensal total; e pessoas configuradas em situação de pobreza ou extrema pobreza, registrados em algum programa social do Governo Federal. Caso o interessado recebesse o PBF, esse seria substituído pelo AE1. Para indivíduos não registrados no CadÚnico, a Caixa Econômica Federal, por meio da elaboração de um aplicativo

(CAIXA/Auxílio Emergencial), estabeleceu uma plataforma para a autodeclaração do requerente.

O A1 durou de abril de 2020 a agosto de 2020. Em razão da continuidade do contexto pandêmico, o Auxílio Emergencial foi prorrogada por mais duas fases: Auxílio Emergencial 2 (AE2), que durou de setembro a dezembro de 2020 e Auxílio Emergencial 3 (AE3), que durou de abril a outubro de 2021. Essa prorrogação influenciou inclusive na alteração nos valores pagos aos assistidos: no segundo momento do programa o valor foi reajustado para R\$300,00 mensais, com a delimitação de dois beneficiários por família. Mães chefes de famílias monoparentais tinham direito ao recebimento do benefício de forma dobrado, mas sem a possibilidade de outro membro da família receber o benefício. Na terceira fase do programa, o valor foi reajustado para R\$ 250,00 mensais por família, e não mais por pessoa, com mães chefes de famílias monoparentais recebendo adicional de R\$125,00 por mês, ao passo que beneficiários em famílias unipessoais sem crianças recebiam um benefício menor, de apenas R\$150,00 por mês (Unicef, 2023).

Alguns aspectos interessantes merecem ser ressaltados no que tange à elegibilidade de beneficiários do Auxílio Emergencial. Identificou-se, em todas as fases da política, a ausência de necessidade de cumprimento de condicionalidades para a realização do pagamento em razão do contexto pandêmico *sui generis* da realidade brasileira. Ademais, observou-se que nas duas primeiras fases do AE em contraposição a programas como o PBF e o Auxílio Brasil, que será exposto mais a frente, a centralidade não está mais na família, mas sim no indivíduo em razão do contexto de pandemia. Essa mudança na perspectiva focal promoveu uma perda em termos de equitatividade em relação aos outros programas de transferência de renda, posto que os benefícios eram pagos de forma fixa, com variância apenas no caso de mães que chefiavam famílias monoparentais (Unicef, 2023).

A operacionalização do auxílio em 2020 apresentou falhas concernentes à concessão e identificação do público afetado pelas restrições econômicas e sociais. As falhas mais visíveis e críticas do programa foram a desatualização de dados cadastrais, a restrição do número de beneficiários, a impossibilidade de cadastro de novos requerentes e a exclusão de mais de três milhões de pessoas (Brasil, 2020b).

A existência de dados desatualizados e a ausência de utilização por parte do Governo Federal de estruturas de assistência social já existentes, como o SUAS, comprometeu a concessão dos valores aos interessados, promovendo a exclusão de assistidos afetados pelos impactos socioeconômicos e tendo como consequência a judicialização na Justiça Federal. A exclusão digital poderia ter sido atenuada recorrendo à rede já existente de

assistência social no Brasil, por exemplo, como parte do Suas no âmbito municipal, bem como o suporte de assistentes sociais.

Apesar da demanda de judicialização de acesso à política, envolvendo inconsistências nos cadastros, o AE veio a registrar muitos beneficiários “invisíveis” não integrados à plataforma do CadÚnico. Em maio de 2020, cerca de 29 milhões de beneficiários estavam registrados na base de dados da Caixa/Auxílio Emergencial sem cadastro prévio ao CadÚnico (Brasil, 2020c). Ademais, um aspecto importante na operacionalização do AE fomentou um debate em relação ao PBF: a atualização dos valores pagos às famílias, influenciado por elementos como a alta inflação no preço dos alimentos. No que tange aos impactos orçamentários, as três fases do Auxílio Emergencial apresentaram valores distintos: a fase AE1 gastou R\$269 (duzentos e sessenta e nove) bilhões em benefícios; a fase AE2 gastou R\$75 (setenta e cinco) bilhões em benefícios; e a fase AE3 gastou R\$66 (sessenta e seis) bilhões (Unicef, 2023).

Diante da continuidade dos efeitos da pandemia de COVID-19, foi promulgada, em 17 de dezembro de 2021, a Emenda Constitucional 114, que determinou o caráter permanente do programa Auxílio Brasil (AB) em contraposição ao AE, criado em novembro do mesmo ano, que funcionou como um PTCR com a concentração de nove benefícios distintos, dentre eles o Benefício de Primeira Infância, o de Composição Familiar e o de Superação da Extrema Pobreza e substituindo o Bolsa Família. O programa foi disciplinado pela Lei 14.284/2021 e existiu entre novembro de 2021 a fevereiro de 2023.

Em sua lógica fundacional, o AB pretendia manter a transferência de renda com o objetivo claro de combate à pobreza com a articulação entre saúde, educação e assistência social, mas realizando inclusões por meio da Lei 14.284/2021 de benefícios derivados de concepções meritocráticas, como desempenhos esportivos (Auxílio Esporte Escolar¹) e acadêmicos (Bolsa de Iniciação Júnior²) (Tomazini, 2023). Não obstante, a utilização do termo “Auxílio”, permanecido como referência ao AE utilizado na pandemia de COVID-19, construiu uma linguagem de caráter mais transitória distanciada de noções de cidadania, trazendo consigo maiores desafios para a efetivação de uma política distributiva de renda no imaginário social brasileiro (Costa; Magalhães; Cardoso, 2023).

¹ Conforme a disposição da Lei nº 14.282 de 2021, o Auxílio Esporte Escolar tinha como base uma transferência monetária em doze parcelas mensais ao atleta escolar e uma parcela única à família do atleta escolar que tivesse destaque em competições oficiais do sistema de jogos escolares brasileiros (Brasil, 2021).

² O texto normativo da Lei nº 14.282 de 2021 previa a realização de transferência monetária em doze parcelas mensais aos estudante de iniciação científica júnior e mais uma parcela única à família de estudante que se destacasse em competições acadêmicas e científicas, de abrangência nacional, vinculadas a temas da educação básica (Brasil, 2021).

Conforme a previsão normativa, a elegibilidade do AB referia-se às famílias em situação de pobreza, cuja renda familiar per capita mensal fosse aferida entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00 e em situação de extrema pobreza, com renda familiar mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (Brasil, 2021). Para fins de facilitação de sua operacionalização, as famílias que já estavam cadastradas no PBF foram alçadas automaticamente pelo DATAPREV, com base nos dados do CadÚnico à época, ao AB “mesmo nos casos em que elas não se enquadrassem nas novas regras de elegibilidade, porém uma vez beneficiárias, estão sujeitas à regra de permanência do programa” (Unicef, 2023, p. 14).

Essa regra de permanência, conforme a disposição normativa que disciplinava o AB, referia-se a tolerância de beneficiários cuja renda per capita familiar tivessem ultrapassado o critério de elegibilidade em até um limite máximo de 2,5 vezes a linha de pobreza utilizada pelo programa. Essa verificação seria realizada anualmente pelo DATAPREV e a apuração de possíveis desconformidades seriam realizadas pelas unidades municipais do Suas (Brasil, 2021).

No que tange às condicionalidades, o AB também apresentou mudanças; No campo da educação, a frequência escolar mínima para crianças de 4 a 6 anos incompletos deveria ser de 60%, enquanto que a frequência de mínima de 75% compreendia crianças de 6 e adolescentes de 17 anos de idade e jovens entre 18 e 21 que recebiam benefício variável e que não tinham concluído o ensino médio; no campo da saúde, as condicionalidades não apresentaram mudanças, mantendo-se a obrigatoriedade da realização do pré-natal para gestantes e observância do calendário da saúde, vacinação e acompanhamento nutricional para crianças de até 7 anos incompletos (Brasil, 2021).

Destaca-se, também, o aumento da cobertura produzida pelo AB em relação ao PBF. Conforme dados divulgados pelo Governo Federal à época, a substituição do PBF pelo AB elevou os beneficiários do programa de “46 milhões de beneficiários diretos (ou 14,5 milhões de famílias beneficiárias) para 53 milhões de beneficiários diretos (equivalente a 20 milhões de famílias), com um custo de R\$ 95 bilhões entre janeiro e dezembro de 2022” (Unicef, 2023, p. 16).

No entanto, a operacionalização do AB durante a gestão do Bolsonaro esteve associada à uma lógica de despersonalização do programa de transferência condicionada de renda anteriormente existente ao contexto pandêmico, o PBF (Tomazini, 2023). Nesse sentido, a despersonalização promovida pela transição do PBF para o AB pode ser compreendida por meio da tipologia de mudanças institucionais propostas por Mahoney e

Thelen (2010), que as concebem por meio de quatro tipos: a mudança por substituição; a mudança por sobreposição; a mudança por deriva; e a mudança por conversão.

A mudança por substituição seria configurada como uma mudança brusca na perspectiva institucional com a suplantação dos objetivos e instrumentos da política por outros novos com o intuito de uma reestruturação radical, enquanto que a mudança por sobreposição ocorreria quando a política existente recebesse a inclusão de novos objetivos e instrumentos (geralmente por meio de emendas ou revisões) que passam a coexistir com os anteriormente já existente (Howlett; Ramesh; Pearl, 2020).

No que tange à mudança por deriva, essa é compreendida quando ocorre a preservação dos aspectos formais da política (seus objetivos e instrumentos), mas sua capacidade de impacto é atingida sensivelmente por meio de influências nas condições externas (Mahoney; Thelen, 2010), como no caso de uma transição institucional que não compreende de forma adequada a dinâmica da política assistencial promovida pela transferência da renda. Por fim, a mudança por conversão ocorre quando há a preservação de alguns dos objetivos e instrumentos da política, mas a sua interpretação e implementação passam a ser realizadas de novas formas (Mahoney; Thelen, 2010).

Diante da exposição das tipologias supracitadas, é possível compreender que a transição do PBF para o AB operacionalizou três tipos de mudança: a de sobreposição, a de deriva e a de conversão. Inicialmente, a mudança por sobreposição ocorreu pela inclusão de aspectos relacionados ao desempenho escolar e esportivo por meio de incentivos ao esforço individual e à emancipação produtiva, materializados pela criação do Auxílio Esporte Escolar e da Bolsa de Iniciação Científica Júnior (Brasil, 2021), promovendo acréscimos de novos objetivos aos já existentes na concepção originária da política.

Em seguida, Tomazini (2023) compreende que o processo de transição do PBF ao AB trouxe mudanças que deixaram a política de transferência condicionada de renda à deriva por meio do comprometimento de seu impacto na realidade dos assistidos. Assim, a propositura do AB apresentou preferências ambíguas sobre a política, na medida em que “ao mesmo tempo que trataram de mantê-la no lugar, contrariaram o “espírito” do Bolsa Família e exploraram a política de modo a atingir ganhos particulares (principalmente eleitorais)” (Tomazini, 2023, p. 87), afetando sensivelmente a capacidade de impacto do programa.

Por último, é possível perceber também a realização da mudança por conversão, uma vez que foi promovida a alteração na interpretação da política assistencial ao ser incluída a dimensão meritocrática pelos incentivos à emancipação individual, tornando a interpretação do fenômeno da pobreza como fruto da escolha individual e da falta de esforço pessoal dos

beneficiários (Tomazini, 2023). Desse modo, a única mudança não incidente com promulgação do AB foi a substituição, uma vez que:

Diferentemente de outras políticas, o programa foi poupado da simples estratégia do governo de “desmantelar tudo o que for possível” a partir de uma perspectiva de Estado mínimo. Em grande medida, isso se deve: i) à alta visibilidade e à rastreabilidade do programa; ii) aos entraves políticos colocados principalmente pelo voluntarismo do Congresso Nacional, que impediu a simples mudança pela “conversão” da política; e iii) ao contexto pandêmico que trouxe para a agenda política o debate sobre o direito à renda (Tomazini, 2023, p. 92).

Não obstante, conforme o Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo, desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a qualidade da gestão do CadÚnico sofreu queda significativa desde a pandemia de COVID-19 com a suspensão da atualização dos dados cadastrais das famílias assistidas e das revisões internas na base de dados ocasionando dissonâncias na operacionalização do AB (TCU, 2023). Nesse sentido, a precarização do CadÚnico, associada com a inadequação do desenho institucional da política pública do AB, promoveu a fragmentação cadastral das famílias com a intencionalidade de aumentar a efetividade do programa no Brasil, resultando na duplicação de famílias unipessoais beneficiárias desde 2020 (TCU, 2023)

Conforme mencionado, a substituição do PBF pelo AB representou mudanças significativas na condução de um significativo PTCR às vésperas do ano eleitoral. Em 2022, o segundo turno das eleições foi marcado pelo embate entre o então presidente Jair Messias Bolsonaro e o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, símbolos responsáveis pelas duas versões distintas de programas sociais relevantes para a população brasileira. Com a eleição de Lula para um terceiro mandato, o Bolsa Família retornou com uma nova roupagem em 2023.

4.3 A promulgação da Lei nº 14.601/2023 e a implementação do Novo Bolsa Família (n-PBF)

A Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, convertida na Lei nº 14.601, retomou a política de transferência condicionada de renda com o nome Bolsa Família, símbolo dos governos petistas. Em seu terceiro mandato, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou o Novo Bolsa Família (n-PBF), administrado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (cuja sigla se manteve MDS), em substituição ao Auxílio Brasil.

O n-PBF trouxe como propostas a correção das informações do CadÚnico para focalização dos mais pobres e vulneráveis; priorização das famílias mais vulneráveis no acesso dos programas sociais; correção de valores no repasse das transferências de acordo com a inflação; garantia de renda e ampliação de proteção de crianças na primeira infância; e o alargamento na promoção de meios para fortalecer a articulação intersetorial, que agora passa a contar com as áreas de assistência social, educação, saúde, esportes, ciência e trabalho para acesso de direitos (Brasil, 2023d).

A operacionalização e implementação do n-PBF manteve-se descentralizada e de forma bastante semelhante ao PBF, havendo o compartilhamento de atribuições e responsabilidades entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios por meio do Termo de Adesão. No que se refere à logística dos pagamentos aos assistidos, a Caixa Econômica Federal também manteve-se como o órgão responsável pelo pagamento dos valores do programa. Em junho de 2023, o programa contava com cerca de 21,5 milhões de famílias cadastradas (Unicef, 2023). O incremento do número de famílias beneficiárias em comparação com o término da primeira versão do Bolsa Família ocorreu em razão do aumento na linha de renda para a elegibilidade do programa, bem como correção de dados de inclusão dos programas anteriores, inclusive com exclusão de assistidos indevidos (AE e AB) (Unicef, 2023).

A elegibilidade do n-PBF foi ajustada levando em consideração a renda familiar per capita, caracterizando aqueles cuja renda familiar per capita (RFCT) não ultrapassa R\$ 218,00 (os valores da primeira versão do programa eram lastreados por meio da definição de pobre e extrema pobreza, com valores de R\$ 100,00 e R\$50,00, respectivamente) (Brasil, 2023a). Ademais, a reformulação proposta pelo n-PBF levou em consideração as famílias beneficiárias do AB mesmo em casos residuais em que elas não seriam enquadradas nas novas regras de elegibilidade, sendo sujeitas às regras de permanência do programa.

Uma das inovações do n-PBF é a alteração do recorte de pobreza dos assistidos, estabelecendo repercussões na avaliação de políticas públicas sociais. Agora, a elegibilidade ocorre se a renda mensal por pessoa for de até R\$ 218, unificando a situação de pobreza em uma só, sem a divisão de extrema pobreza e pobreza utilizada na primeira versão do Programa (Unicef, 2023). Dessa forma, as regras de permanência do n-PBF foram disciplinadas da seguinte forma:

Anualmente, as informações autodeclaradas usadas na seleção de elegibilidade são verificadas junto a registros administrativos disponíveis para a DATAPREV (dentre as quais há primazia de registros laborais e previdenciários). Beneficiários cujas

informações autodeclaradas forem contestadas por este exercício são alvo de apuração por parte de governos subnacionais e SUAS, podendo ser removidos do programa caso se confirme a desconformidade. A regra de permanência foi transformada em regra de proteção. O programa permite a permanência temporária no programa de beneficiários cuja RFPC tenha ultrapassado o limiar de elegibilidade, até um limite máximo de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Porém, este público recebe apenas metade do valor integral a que teria direito caso sua renda estivesse abaixo dos limiares de elegibilidade do programa (Unicef, 2013, p. 15).

No que se refere aos valores dos benefícios, o n-PBF recebeu incrementos substanciais em todas as suas vertentes. Alvo de críticas em sua versão anterior, a sistemática dos valores sofreu uma reformulação em razão da mudança no poder de compra das famílias e dos repasses oferecidos durante a gestão do AE e do AB. Desse modo, os valores do n-PBF seguem da seguinte forma:

- I) Benefício de Renda de Cidadania (BRC), no valor de R\$ 142,00 mensais por cada membro da família, destinado a todas as famílias;
- II) Benefício Complementar (BC) a título de complementação para garantir que toda família ganhe o valor mínimo de R\$ 600,00;
- III) Benefício da Primeira Infância (BPI), no valor de R\$ 150,00 por crianças de 0 a 7 anos incompletos;
- IV) o Benefício Variável Familiar (BVF), de R\$50,00 para gestantes, crianças e adolescentes (entre sete a 18 anos);
- V) Benefício Variável Familiar Nutriz (BVFN), no valor de R\$ 50,00 para famílias que tenham crianças de até seis meses;
- e VI) Benefício Extraordinário de Transição (BET), para casos específicos, garantindo que nenhuma família receba menos do que nos programas anteriores, como o AE e o AB (Brasil, 2023a)

A seleção é realizada de maneira automática pela DATAPREV utilizando os registros válidos do Cadastro Único. O n-PBF foi lançado em conjunto com o Programa de Fortalecimento Emergencial do Atendimento do Cadastro Único (Procad), com o objetivo de corrigir erros de inclusão que vinham se acumulando desde 2020. A validação das informações declaradas ao Cadastro Único continua sendo feita apenas como parte da regra de permanência, e não no momento da seleção dos beneficiários (UNICEF, 2023).

Em termos gerais, os objetivos relacionados ao n-PBF permaneceram os mesmos se comparados aos de sua primeira versão, instituída em 2003. O combate ao ciclo intergeracional da pobreza com o enfoque em crianças e adolescentes, levando em consideração a articulação entre o MDS, o MS e o MEC com o desenho das condicionalidades e na coordenação da gestão e execução com os entes federativos por meio da utilização do CadÚnico como plataforma de integração e articulação dos agentes envolvidos na operacionalização da política permaneceram como os elementos centrais do programa.

Em comparação ao desenho das condicionalidades, o n-PBF não apresentou mudanças tão substanciais em relação ao AB, programa anterior à sua implementação. No que diz respeito à área da educação, as condicionalidades referem-se à frequência mínima de 60% para crianças de 4 a 6 anos incompletos e frequência mínima de 75% para a faixa etária entre 6 a 18 anos de idade incompletos que não tenham concluído o ensino básico. Na área da saúde, manteve-se a necessidade de realização de pré-natal das gestantes e a observância do calendário de saúde, realizando-se o acompanhamento vacinal do estado nutricional para crianças de até 7 anos de idade incompletos (Brasil, 2023a).

Conforme dados divulgados pelo Governo Federal, 1,3 milhão de famílias assistidas pela política do n-PBF superaram meio salário mínimo de renda per capita e deixaram a condição de beneficiários do programa em 2024, em retrospecto ao número de 2023, que havia sido de 590 mil (Brasil, 2025c). O aumento duplicado de famílias que deixaram o Bolsa Família após a melhoria de renda está associado, dentre outros fatores, com a política de valorização real do salário mínimo e iniciativas de geração de emprego. Entre janeiro de 2023 e setembro de 2024, mais de 91% dos empregos formais criados no Brasil foram ocupados por pessoas inscritas no Bolsa Família e no Cadastro Único (CadÚnico) (Brasil, 2025c).

Ainda que a implementação do n-PBF não tenha trazido consigo mudanças substanciais na lógica operacional da política, bem como em seus eixos estruturantes, a ideia de uma nova fase do Bolsa Família traz consigo o registro de que a trajetória histórica da política não ocorreu de forma ininterrupta. Conforme apresentado, as mudanças promovidas pela gestão de Jair Messias Bolsonaro representaram um processo desestruturante do Bolsa Família no imaginário social que merece ser evidenciado como um período responsável pela transição do PBF para o n-PBF.

No entanto, importa indicar que a transição entre as fases do Bolsa Família evidenciam a continuidade de elementos fundamentais para a implementação da política de transferência condicionada de renda no Brasil, apresentando importante relevância para a produção de diagnósticos no campo de avaliações da política pública.

4.4 Federalização, descentralização, intersetorialidade e articulação intergovernamental: os elementos fundamentais para a implementação do Programa Bolsa Família e do Novo Bolsa Família no Brasil

A transversalidade no âmbito das políticas públicas perpassa pelas grandes questões sociais existentes no Brasil, não podendo ser discutida de forma exclusiva entre um setor ou nível de governo (Moreno, 2007). No âmbito das políticas sociais de enfrentamento à extrema pobreza e combate à fome, o acesso às políticas sociais deve perpassar por diferentes órgãos e por instâncias de governos subnacionais distintos, como estados e municípios.

Desse modo, a transversalidade no âmbito da política pública é necessária para que ocorra o entrelaçamento e a promoção do diálogo entre os atores envolvidos em sua operacionalização. No caso de políticas sociais como PTCR, identifica-se a articulação entre os diferentes níveis da estrutura administrativa do estado brasileiro: o Governo Federal, os estados e os municípios. Para tanto, após o estudo sobre o desenho da política pública do Bolsa Família em ambas as suas fases e sobre a articulação das condicionalidades como contrapartida aos programas de transferência condicionada de renda, é necessária a compreensão dos elementos fundamentais para a implementação do Bolsa Família no Brasil: a federalização, a descentralização, a intersetorialidade e a articulação intergovernamental.

Com base no modelo do Estado brasileiro adotado pela Constituição Federal de 1988, a federação compreende o exercício de dois ou mais governos em um mesmo território de maneira simultaneamente harmônica, fundamentando a soberania pertencente ao Estado, de forma única, e o compartilhamento da autonomia entre os entes federados. Conforme disciplina Bulos (2017), a federação funciona como uma distribuição técnica genuína de Poder, que no Brasil ocorre entre a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios.

O federalismo compreende a distribuição de poder e autoridade entre entes federados constitucionalmente definidos e elencados, atribuindo-lhes funcionalidades e competências próprias (privativas à união), comuns (pertencentes a todos os entes federados) e concorrentes (União, estados, Distrito Federal e municípios) (Bulos, 2017). Em razão da extensão territorial do Brasil, compreende-se que o federalismo disciplinado na CFRB/88 seja tratado de forma assimétrica, uma vez que cada ente federado apresenta particularidades próprias no que concerne às dinâmicas sociais, culturais, políticas e econômicas (Bulos, 2017).

O federalismo brasileiro é o primeiro elemento fundamental comum para a implementação do PBF e do n-PBF, uma vez que, por meio dele, entendemos as

funcionalidades e responsabilidades referentes ao planejamento de cada ente federativo envolvido na política de transferência de renda. Por meio do chamado federalismo cooperativo, são possíveis as parcerias das ações entre diferentes esferas da federação, cujo governos regionais ainda conseguem manter sua autonomia e as políticas sociais conseguem obter maiores êxitos em suas implementações, operacionalizações e avaliações. O federalismo cooperativo contrasta com a noção de federalismo concentrado, que prevê uma atuação dos governos subnacionais como meros agentes administrativos da União (Cavalcante, 2009). Essa lógica do federalismo concentrado foi mais adotada durante o período da Ditadura Militar, onde as indicações para as chefias dos cargos do Executivo nos estados e municípios sofriam interferências alheias à dinâmica do voto direto e livre (Cavalcante, 2009).

Desse modo, o federalismo cooperativo pode se expressar, por exemplo, em um movimento de coordenação na construção de sistemas, planos ou programas nacionais que garantam incentivos à adesão de entes subnacionais, concomitantemente ao atendimento de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes para o cumprimento na execução de políticas públicas (Lotta; Vaz, 2015). Conforme será visto mais adiante, esse tipo de arranjo federativo pode ser visto na implementação de políticas como o PBF e o n-PBF.

Com o desenho constitucional estabelecido em 1988, o desenvolvimento de políticas sociais foi beneficiado pela atribuição do federalismo cooperativo e pela descentralização, o segundo elemento fundamental dos PTCR. Reflexo do modelo federativo, a CRFB/88 promoveu um processo significativo para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil por meio da descentralização, que deve ser compreendida por duas formas distintas de análise: uma de caráter eminentemente político, que prevê a transferência de poder e autonomia ao ente subnacional (estados ou municípios) e a do nível de gestão, que consistiria na delegação de funções no processo de aplicação das políticas públicas (Cavalcante, 2009).

Essa forma de visualização da descentralização brasileira passou a ser entendida como um dos fatores relevantes para o PBF em razão da conciliação de interesses distintos entre as diferentes esferas de governo (Chiechelski, 2007). Para autores como Coelho (2009), a descentralização setorial e a descentralização administrativa aumentam a capacidade de negociação entre diversos componentes no desenvolvimento da política pública de transferência de renda e flexibilizam os conflitos para a viabilização de ações relativas à área de proteção social. Com a permanência dos elementos centrais do Bolsa Família na versão instituída em 2023, essa percepção acerca da relevância da descentralização também se aplica ao n-PBF.

No entanto, a dinâmica de descentralização no caso da implementação do PBF (e mais tarde do n-PBF) com o compartilhamento de responsabilidades e a responsabilização dos municípios pela implementação da política recebe críticas. Siqueira (2013) aponta que em casos de municípios com baixa arrecadação tributária, o investimento em melhorias na área de assistência social encontra-se comprometido mesmo com repasses adicionais do Governo Federal, sendo um óbice para a universalidade do acesso às políticas sociais desenvolvidas com o PBF. A qualificação profissional também estaria comprometida em municípios mais pobres em decorrência dos baixos salários, da acumulação de funções dos profissionais, no comprometimento de investimentos na melhoria de equipamentos e pela subcontratação (Siqueira, 2013).

Nesse mesmo sentido, conforme expõem Lui e Costa (2021), uma das críticas à descentralização refere-se ao fato de que a autonomia estadual e municipal para o desenvolvimento de políticas públicas não ocorre de forma plena, uma vez que os entes subnacionais, por muitas vezes, são dependentes do financiamento e da matéria legislativa proveniente da União. Arretche (2012) indica que políticas de maior impacto como nas áreas de assistência social, saúde e educação são definidas pela União, enquanto que os municípios seriam responsáveis apenas por sua implementação.

Assim, para o contorno de assimetrias da descentralização e das críticas relacionadas à implementação de políticas públicas por entes subnacionais, torna-se imperativo o desenvolvimento por parte do Governo Federal de uma estrutura de incentivos para estimular a participação das unidades subnacionais, superando as limitações financeiras e administrativas. Governadores e prefeitos poderão perceber mais benefícios do que custos ao adotarem a gestão compartilhada de uma determinada política social. No caso do PBF e do n-PBF, o IGD se tornou uma ferramenta significativa para o auxílio na administração de recursos para a operacionalização e acompanhamento das condicionalidades de ambos os programas.

A existência de um federalismo assimétrico derivado das peculiaridades de cada ente subnacional acaba sendo de suma importância para a compreensão do papel da intersetorialidade e da articulação intergovernamental para o funcionamento dos PTCR. Ademais, conforme visto, a assimetria do federalismo expõe desafios para a descentralização, sendo necessária, também, a sua compreensão por meio de uma forma horizontal (quando se refere à intersetorialidade) e de uma forma vertical (quando se refere à articulação intergovernamental).

A intersetorialidade surge como um meio de estruturar as políticas governamentais para o enfrentamento aos problemas, demandas e necessidades dos diversos grupos sociais (Moraes, 2015). Assim, a intersetorialidade irá atuar por meio do desenvolvimento de canais de comunicação para a realização de estratégias conjuntas que abarquem atores, órgãos e instituições distintas para desarticular problemas locais, regionais ou nacionais cuja prioridade seja definida pela coletividade (Porto; Lacaz; Machado, 2003 apud. Moraes, 2015, p. 60).

Compreendendo a discussão da pobreza para além da insuficiência de renda, questões como a titularidade de habitação, acesso aos serviços previstos na CRFB/88 e outras dimensões relevantes para o desenvolvimento pleno de um cidadão pertencente ao estado brasileiro inferem que o rompimento do ciclo intergeracional da carência social tenha abordagem integral e desenvolva política de ações integrativas e conjuntas. Assim, a multidimensionalidade da pobreza demanda uma política intersetorial que a compreenda como meio para identificar não somente a origem do problema, mas suas implicações, causas e efeitos no Brasil (Bichir; Oliveira; Canato, 2016).

No caso da relação entre as áreas da saúde, educação e assistência social promovidas pelos desenhos das políticas do PBF e do n-PBF, a intersetorialidade deve ser compreendida tanto no nível do governo federal quanto no nível municipal, uma vez que os municípios estão mais próximos dos assistidos pelo processo de implementação. Assim, leva-se em consideração ao se propor uma dupla verificação da coordenação da intersetorialidade o fato de que as “agendas, dinâmicas e tensões presentes no plano federal não são, necessariamente, espelhadas no nível municipal” (Bichir; Oliveira; Canato, 2016, p. 86),

Conforme visto, a condução política da chefia do Executivo apresenta forte influência para a vigência de políticas sociais no Brasil. Com o mandato de Jair Messias Bolsonaro, o Bolsa Família sofreu uma transformação de cunho político para a metamorfose de um “novo programa”: o AB. Dessa forma, a articulação intergovernamental surge por meio da negociação entre atores políticos integrantes do âmbito interno da gestão responsável pela execução dos programas sociais (Moraes, 2015). Essa experiência de organização por meio da articulação intergovernamental foi de indubitável importância para a implementação e a condução do PBF durante sua vigência e para a restituição da Bolsa Família, com o início do mandato Lula III.

No que tange à nova fase do Bolsa Família, com sua retomada de implementação por meio do n-PBF, a articulação intergovernamental é de suma importância justamente pela experiência prévia na primeira fase da política:

Na gestão do Programa Bolsa Família a coordenação intergovernamental é colocada como fundamental, pelos principais instrumentos normativos do PBF, desde sua lei de criação às portarias de sua regulamentação. Destaca-se que a responsabilidade solidária das três esferas de governo pelas políticas de redução da pobreza está presente desde a Constituição Federal (CF) de 1988, na medida em que esta estabelece como competência comum aos entes federativos: “combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos” (Moraes, 2015, p. 61)

Esse tipo de processo pela articulação intergovernamental foi promovido por meio do Ministério de Desenvolvimento Social ao angariar a participação dos municípios para assinatura do termo de adesão ao PBF e ao CadÚnico, instituído em 2005, formalizando os elementos necessários para a gestão do programa (Moraes, 2015). Mantendo-se o MDS como o responsável pela gestão do programa em sua nova fase em 2023, a articulação intergovernamental do n-PBF passa a se reorganizar com o estabelecimento de novas estratégias após o período da pandemia de COVID-19.

Por meio da construção sistemática do processo de transição do PBF para o n-PBF, compreendendo os desenhos das fases que integraram a política social e seus elementos estruturantes, observa-se que a política do Bolsa Família apresenta uma complexa rede de processos para a sua execução. Logo, a produção de um diagnóstico avaliativo da implementação do n-PBF em Fortaleza no biênio de 2023-2024 necessita da articulação promovida pela operacionalização da teoria e dos conceitos apresentados, alinhada com base na análise qualitativa e quantitativa dos índices do acompanhamento das condicionalidades do município.

5 DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO BOLSA FAMÍLIA EM FORTALEZA NO BIÊNIO DE 2023-2024: AVALIAÇÃO DO ACOMPANHAMENTO DE CONDICIONALIDADES

O registro das informações de acompanhamento das condicionalidades derivadas da primeira fase do Bolsa Família foi sensivelmente afetado durante a pandemia de COVID-19, uma vez que a coleta das informações da saúde permaneceu como não obrigatória da 1ª vigência de 2020 até a 1ª vigência de 2021 e as condicionalidades da educação ficaram suspensas em razão das normas de isolamento social (Brasil, 2021).

Apesar da diretiva de retomada da verificação do acompanhamento das condicionalidades de saúde, a queda na confiabilidade da vacinação e na cobertura da aplicação de vacinas em crianças após o contexto pandêmico trouxe preocupações em relação ao quadro de crianças de 0 a 7 anos assistidas pelo n-PBF, bem como a permanência escolar em faixas etárias de alunos beneficiários do programa social se tornou um desafio ao MEC (Brasil 2025). Conforme evidenciado no capítulo anterior, o programa de transferência condicionada de renda do Bolsa Família sofreu um processo de desestruturação com a transição para o AB, afetando a relação entre assistidos e o programa social.

A promulgação da Lei nº 14.601 em junho de 2023, que instituiu o n-PBF com novos valores e atualizações no Sicon, permite o marco temporal para a implementação de uma nova fase na trajetória histórica do Bolsa Família. Com base nos dados divulgados pelo MDS, pelo MS e pelo MEC, o presente capítulo busca promover o diagnóstico da implementação do n-PBF em Fortaleza no biênio de 2023-2024 tendo como base a avaliação qualitativa e quantitativa do acompanhamento das condicionalidades do programa no município, observando os indicadores relacionados à saúde e à educação na capital cearense.

Dessa forma, o primeiro subtópico do capítulo apresenta as expectativas de gestão do Governo Federal em relação ao n-PBF de modo a compreender como o Governo Federal tem estabelecido métricas que promovem a corresponsabilidade dos entes federados no processo de implementação do n-PBF, principalmente no âmbito da implementação sob a responsabilidade dos municípios brasileiros, como no caso de Fortaleza. Esse mapeamento foi consubstanciado em dois documentos, analisados por meio de aspectos qualitativos derivados do desempenho de pesquisa documental, que são a Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes do PPA 2024-27 e a revisão do Plano Estratégico Institucional do MDS (PEI 2023-26), de modo a compreender como o Governo Federal tem estabelecido métricas que promovem a corresponsabilidade dos entes federados no processo de implementação do

n-PBF, principalmente no âmbito da implementação sob a responsabilidade dos municípios brasileiros, como no caso de Fortaleza.

Em seguida, o segundo subtópico apresenta o acompanhamento das condicionalidades de saúde de três semestres analisados entre 2023 e 2024 (o 2º semestre de 2023, o 1º semestre de 2024 e o 2º semestre de 2024), tendo como base o acompanhamento amplo de beneficiários (representado pelo acompanhamento conjunto de crianças de 0 a 7 anos e gestantes) e o acompanhamento específico de crianças na faixa etária de 0 a 7 anos.

O terceiro subtópico do capítulo versa sobre o acompanhamento das condicionalidades educacionais, tendo como base oito períodos de avaliação bimestral, alinhando as faixas etárias de crianças de 4 a 5 anos e jovens de 6 a 17 anos, bem como sobre o desenvolvimento de políticas educacionais complementares no município de Fortaleza.

5.1 Expectativas de gestão do Novo Bolsa Família: a Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 e a revisão do Planejamento Estratégico Institucional do MDS (PEI 2023-26)

Conforme Gomes (2019), o desenho institucional de uma política pública traz consigo expectativas em relação à produção de resultados e do comportamento dos atores que serão por ele afetados. Em programas contínuos como o Bolsa Família, ajustes são realizados durante o curso de seu processo de implementação, como o estabelecimento de metas de acompanhamento do público-alvo. Nesse sentido, políticas podem ser bem sucedidas em alguns de seus objetivos, mas não em outros, bem como apresentar resultados diferenciados em razão do contexto e dos lugares em que estão inseridas, resultado da complexidade dos processos de implementação (Gomes, 2019).

Em programas que envolvem uma diversidade de atores necessários para a sua operacionalização, tendo como exemplo a composição intersetorial de Ministérios envolvidos com o Bolsa Família, torna-se complexa a tarefa de reunir documentos que contenham as expectativas de gestão por parte de Governo Federal em relação aos indicadores da nova fase do programa social, iniciada em 2023. Assim, a presente dissertação tem como centralidade nos seus estudos as expectativas consubstanciadas em dois documentos fundamentais para o n-PBF: a Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes PPA 2024-2027 e a revisão do PEI 2023-26, do MDS.

Caracterizado como instrumento de planejamento do Governo Federal conforme a previsão da Constituição Federal de 1988 e com elaboração estipulada por um período

quadrienal, o Plano Plurianual (PPA) trata-se de uma lei que disciplina o desenvolvimento dos programas que serão responsáveis pela implementação das políticas públicas no âmbito da atuação ministerial do Poder Executivo Federal, conforme a previsão e o direcionamento estratégico do governo (Menezes; Bezerra; Baccarin, 2024).

Conforme a definição contida na Mensagem Presidencial sobre o Plano Plurianual de 2024-2027 (PPA 2024-27), o processo de planejamento das políticas e gestão pública para o Brasil em meio ao período delimitado foi pautado pelo estabelecimento de metas de prioridade de desenvolvimento, contemplando intervenções para o recebimento de patrocínio e monitoramento intensivo com foco em eixos específicos, sendo um deles o eixo social, contemplando “as agendas de Combate à Fome e Redução das Desigualdades, Educação Básica e Atenção Primária e Especializada à Saúde” (Brasil, 2023d).

Durante as oficinas de construção do PPA 2024-27, órgãos interessados foram instados pelo elemento participativo na construção do Plano a destacarem os públicos e temas que representavam, bem como suas demandas para a composição orçamentária. Pelo uso da plataforma Brasil Participativo, um sistema de votação digital nacional foi desenvolvido para oferecer a possibilidade de participação da sociedade civil na construção da pauta do PPA 2024-27, bem como foram realizadas 27 plenárias estaduais e o Fórum Interconselho para incentivar a mobilização social (Menezes; Bezerra; Baccarin, 2024). Diante da alimentação do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), as agendas foram inicialmente definidas tendo como enfoque crianças e adolescentes, mulheres, igualdade racial, povos indígenas e a agenda ambiental (Brasil, 2023b).

Assim, instituído em novembro de 2023 pela Secretaria Nacional de Planejamento, localizada no Ministério de Planejamento e Orçamento (MPO), e em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o documento “Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes PPA 2024-27” surge no âmbito da persecução do direito das crianças e dos adolescentes. Nesse sentido, o documento traz consigo a percepção da construção de um PPA que abarque os seguintes elementos:

- I. Um PPA que parte do diálogo e da participação social, incorporando ao processo e ao projeto de lei elementos chave desta participação;
- II. Um PPA que desde sua concepção buscou estar alinhado com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), algo pensado para promover direitos e interconectar ações de distintos setores;
- III. Um PPA com prioridades amplamente vinculadas aos direitos das crianças e adolescentes, como o combate à fome, a redução das desigualdades, a promoção da educação básica e da atenção primária e especializada à saúde, e que terá efeitos positivos para as crianças vindos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em temas como moradia, saneamento e acesso à água, além do enfrentamento à

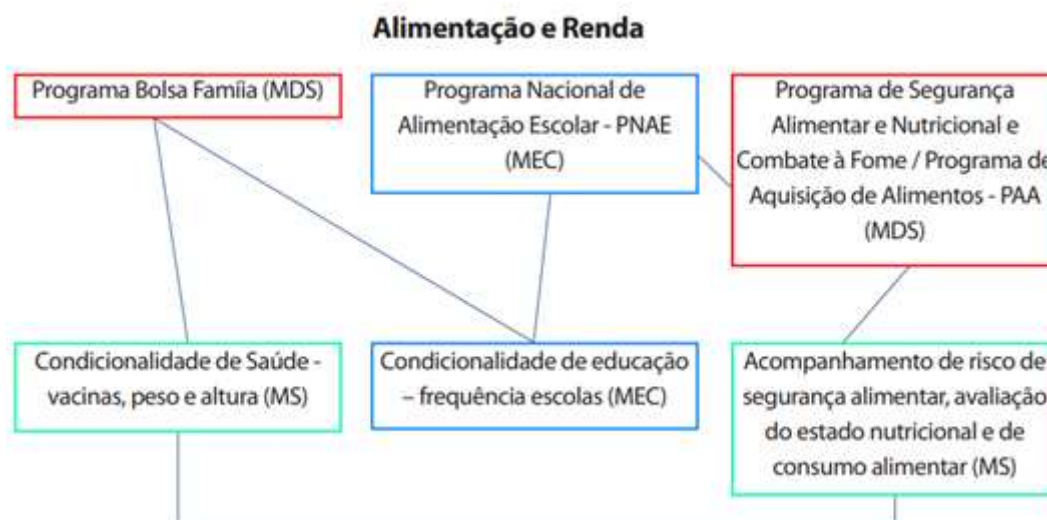
emergência climática, que também é um tema especialmente sensível para o bem-estar das crianças brasileiras (Brasil, 2023d).

Com base no documento, a agenda contempla sete dimensões distintas, perpassando a transversalidade em políticas públicas para crianças e adolescentes relacionadas com: 1) alimentação e renda; 2) educação e informação; 3) trabalho infantil, violências e direitos; 4) moradia, água e saneamento; 5) saúde; 6) cultura, esporte e lazer; e 7) capacidade institucional (Brasil, 2023b). Com o intuito de auxiliar o desenvolvimento das agendas transversais, o documento aponta que experiências como o Bolsa Família tornaram necessárias a criação de consensos sobre ações governamentais integrativas, bem como passaram a demandar uma integração pautada em marcos normativos claros e em processos de governança que sejam derivados de estruturas institucionais firmes com apoios dos centros de governo, como comitês e grupos intersetoriais de ministérios (Brasil, 2023b).

Ademais, o documento apresenta objetivos relacionados a desenvolver um mapa geral das ações para o público-alvo, de forma a pensar em outros meios de integração de políticas públicas. Concomitantemente, a agenda transversal fornece transparência às políticas desenvolvidas pelo Governo Federal como espécie de entrega para a sociedade e como forma de alimentar o processo de avaliação de políticas públicas, além de fomentar o avanço das formas de governança das agendas pela definição dos atores responsáveis pelos projetos e atividades (Brasil, 2023b).

Para a presente pesquisa, a dissertação tomará o eixo das políticas relacionadas à alimentação e renda como elemento central de análise das expectativas de gestão para a política do n-PBF no âmbito da agenda transversal. Nesse sentido, a agenda aponta uma integração existente entre as principais políticas no eixo para crianças e adolescentes, perpassando o Programa Bolsa Família, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional/Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), conforme o esquema abaixo:

Figura 3 - Esquema de políticas públicas no eixo de Alimentação e Renda na Agenda Transversal para Crianças e Adolescentes PPA 2024-27



Fonte: Figura retirada de Brasil (2023b)³

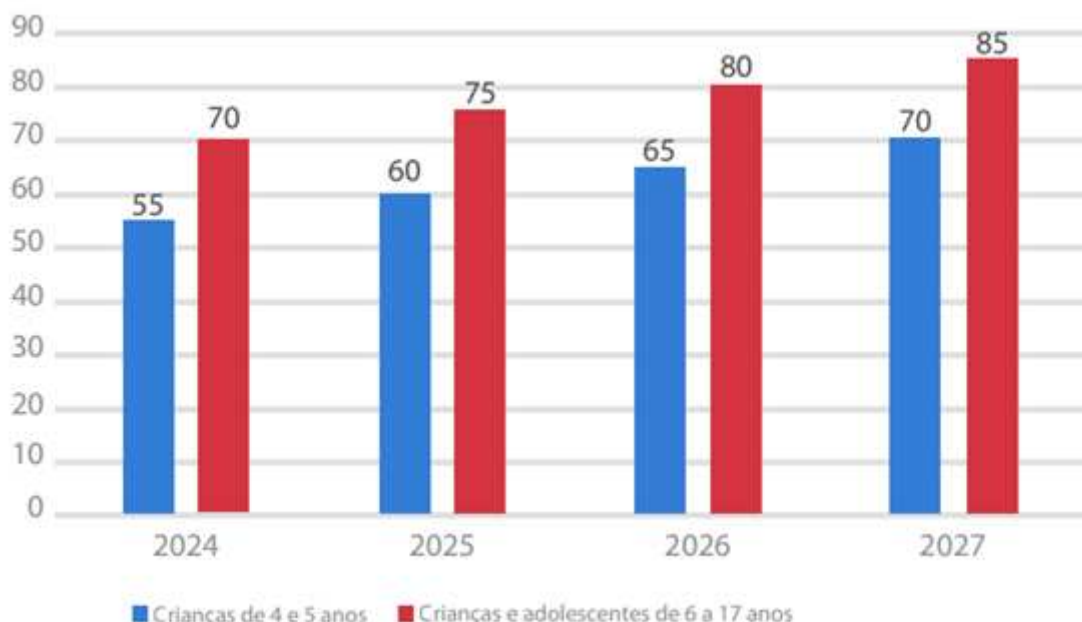
Desse modo, o Governo Federal, por meio da Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes PPA 2024-27, apresenta suas expectativas de gestão relacionadas com a nova versão do Bolsa Família por meio da existência de dois objetivos específicos da política no eixo de alimentação e renda: a ampliação do acesso à educação e permanência de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do n-PBF e a ampliação do acesso à saúde de crianças de 0 a 7 anos incompletos (Brasil, 2023b).

No que diz respeito ao primeiro objetivo, o Governo Federal pretende elevar a taxa de acompanhamento na educação de crianças de 4 a 5 anos beneficiárias do n-PBF para 70% até 2027, contrastando com os dados obtidos em abril de 2023, com índice de acompanhamento de aproximadamente 51% (Brasil, 2023b). Também com projeção para 2027, pretende-se ampliar a cobertura de acompanhamento de crianças e adolescentes de 6 a 17 para 85%, contrastando com os dados obtidos em abril de 2023, com percentual de acompanhamento aproximado de 73% (Brasil, 2023b).

Abaixo, o gráfico apresenta a trajetória pretendida entre os anos de 2024 e 2027 conforme o documento:

³ Figura disponibilizada no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/arquivos-e-imagens/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-ppa-2024-27>. Acesso em: 28 abr. 2025.

Gráfico 1 - Meta para o percentual de acompanhamento educacional de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos beneficiárias do n-PBF no PPA 2024-27



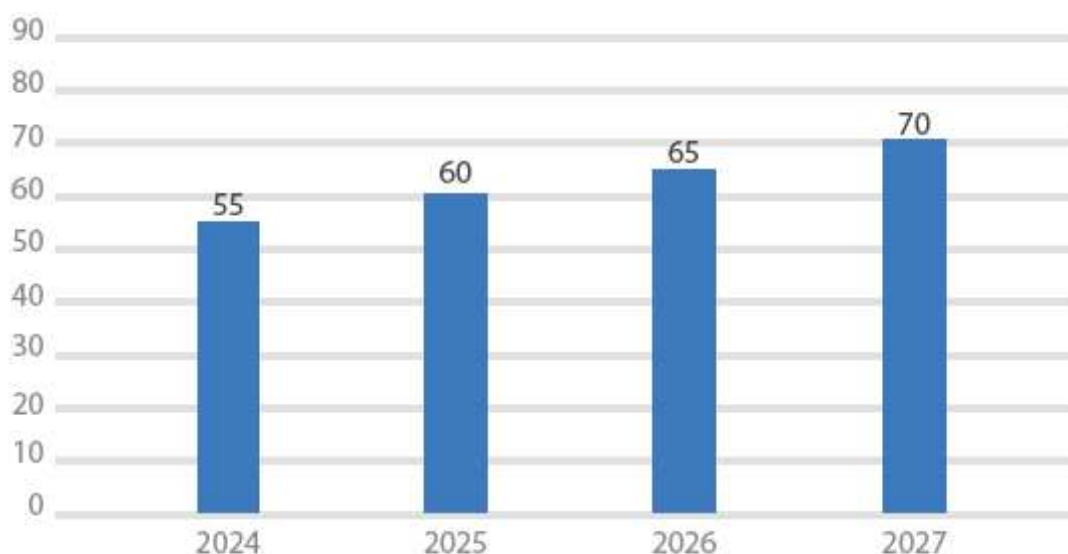
Fonte: Gráfico retirado de Brasil (2023b, p. 26⁴)

Em relação ao segundo objetivo proposto pela Agenda Transversal de Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 no âmbito do Bolsa Família, observa-se a ampliação do acesso aos serviços de saúde para o público-alvo, tendo como enfoque a vacinação e o acompanhamento nutricional das crianças na faixa etária de 0 a 7 anos. Em abril de 2023, o índice de acompanhamento do público apresentava índice de 54,5%, tendo como meta o aumento do percentual para 70% até o final de 2027 (Brasil, 2023e).

Nesse sentido, observa-se o gráfico abaixo com as metas de percentual de acompanhamento de crianças de 0 a 7 anos para os anos de 2024 a 2027 no que tange às condicionalidades de saúde:

⁴ Gráfico disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/arquivos-e-imagens/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-ppa-2024-27>. Acesso em: 28 abr. 2025.

Gráfico 2 - Meta do percentual de acompanhamento de crianças de 0 a 7 anos incompletos nas condicionalidades da saúde no PPA 2024-27



Fonte: Gráfico retirado de Brasil (2023e, p. 27⁵)

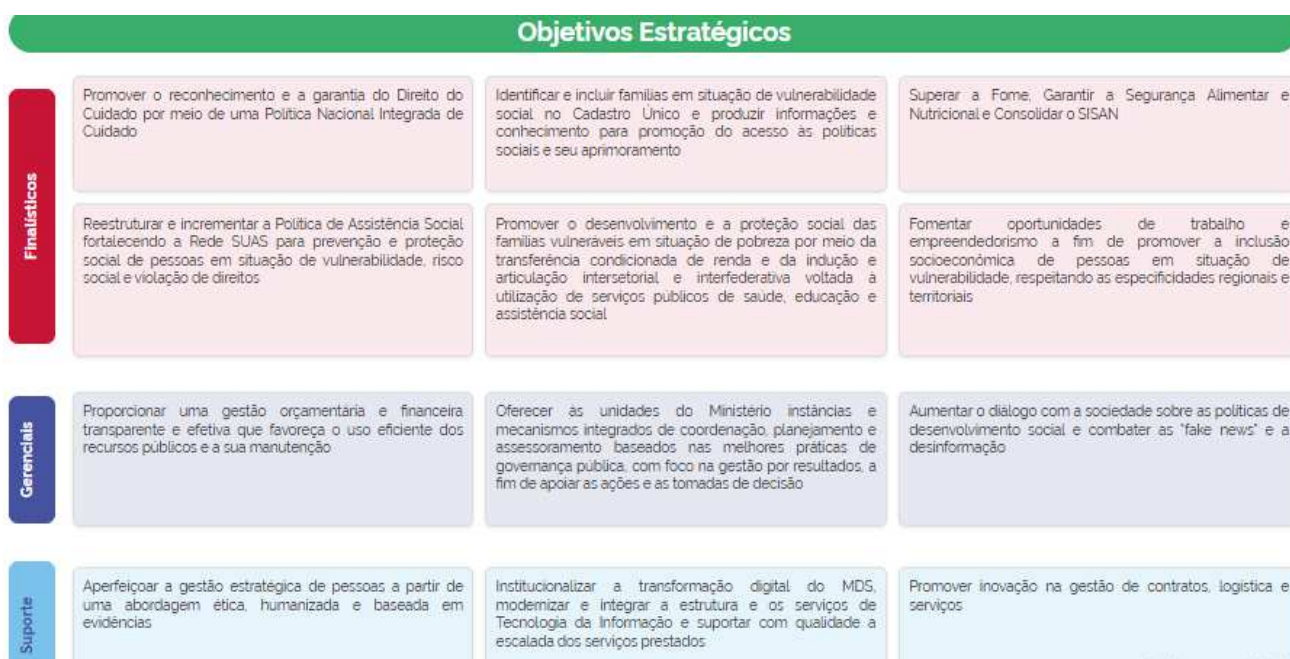
Por fim, o documento indica que o Bolsa Família é uma experiência símbolo no âmbito do desenvolvimento de políticas públicas dotadas de transversalidade, na medida em que a intersetorialidade preconizada no desenho institucional do programa não alterou o escopo das ações setoriais específicas das áreas de saúde e educação, mas fomentou o aperfeiçoamento de mecanismos para a ampliação do alcance junto aos públicos-alvos destinatários por meio da atuação integrativa entre os Ministérios para o combate à pobreza entre crianças e adolescentes no Brasil (Brasil, 2023e).

O segundo documento do Governo Federal que apresenta expectativas relacionadas aos processos de gestão e implementação do programa n-PBF pode ser identificado pelo Planejamento Estratégico Institucional do MDS (PEI 2023-26), caracterizado como um processo contínuo que passou a pautar os objetivos de médio prazo e as diretrizes para a consecução dos objetivos na atuação no âmbito ministerial (Brasil, 2023f). Instituído em 7 de agosto de 2023 por meio da Portaria MDS nº 907, o PEI sofreu uma revisão pela Portaria MDS nº 1.012, de agosto de 2024, reflexo da publicação e do alinhamento com o PPA 2024-27.

⁵ Gráfico disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento e Orçamento. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-esta-em-41-programas-do-ppa-2024-27>. Acesso em: 28 abr. 2025.

O PEI 2023-2026 apresenta três tipos de objetivos estratégicos relacionados à geração do chamado valor público, compreensão adotada pelo MDS para a entrega de resultados prioritários até o ano de 2026 (Brasil, 2023f). Conforme a figura abaixo, os objetivos estratégicos podem ser percebidos por meio dos aspectos finalísticos, gerenciais e de suporte:

Figura 4 - Objetivos estratégicos do Planejamento Estratégico Institucional do MDS 2023-26



Fonte: Figura retirada de Brasil (2023f)⁶

Estabelecendo o enfoque da presente pesquisa nos objetivos finalísticos, observa-se sua relação com programas como o n-PBF. Conforme o PEI 2023-26 (Brasil, 2024c), objetivos como a identificação de famílias em situação de vulnerabilidade social pela utilização do CadÚnico com a produção de informações e conhecimento para o fomento do acesso às políticas sociais (Objetivo Estratégico 4) e o desenvolvimento de proteção social pela transferência da renda e da indução de articulação setorial no âmbito federativo para políticas de saúde, educação e assistência social (Objetivo Estratégico 5) podem ser

⁶ Figura disponível em sítio eletrônico do Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/planejamento-estrategico-institucional-pei>. Acesso em: 30 abr. 2025.

traduzidos como intencionalidades do Governo Federal, consubstanciadas pela atuação do MDS, para a promoção da inclusão socioeconômica de assistidos do programa social.

Adentrando mais especificamente no Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26, observa-se que a sua consecução está pautada por meio do estabelecimento do cumprimento de metas relacionadas às políticas desenvolvidas no âmbito do MDS. Nesse contexto, indica-se a existência de metas específicas para a gestão do n-PBF no âmbito da unidade responsável do Ministério, identificada pela Senarc (Brasil, 2024d). Nesse contexto, foram identificadas as metas relacionadas ao n-PBF no Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26, conforme o quadro abaixo:

Quadro 5 - Metas selecionadas no Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26 relacionadas com o n-PBF

Meta 5.2	Atualizar e aprimorar o portal "Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município" com linguagem acessível, até 2024
Meta 5.4	Elaborar projeto de capacitação voltado para entes federados sobre a gestão do Programa Bolsa Família, até 2025
Meta 5.5	Capacitar gestores, servidores e colaboradores dos estados e municípios na gestão do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.7	Contribuir para ampliar o acesso à educação de 85% das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos beneficiários do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.8	Contribuir para ampliar o acesso à educação de 75% dos adolescentes de 16 a 17 anos beneficiários do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.9	Contribuir para ampliar o acesso à educação de 65% das crianças de 4 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.10	Contribuir para ampliar o acesso à saúde de 80% das mulheres e crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.11	Contribuir para ampliar o acompanhamento

	de saúde de 65% das crianças de 0 a 7 anos incompletos beneficiárias do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.12	Construir pactuações interfederativas e intersetoriais para ordenar a gestão de condicionalidades do Programa Bolsa Família nas três esferas de governo, até 2026
Meta 5.14	Apoiar a Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS no reordenamento do acompanhamento familiar pela rede socioassistencial das famílias que não cumprem as condicionalidades do Programa Bolsa Família, até 2026
Meta 5.24	Instituir o Comitê Interministerial de Ações Integradas do Programa Bolsa Família, de modo a garantir a intersectorialidade e a implementação de ações complementares ao Programa Bolsa Família quanto ao acompanhamento de suas condicionalidades, até 2025
Meta 5.26	Encaminhar proposta de ampliação do cruzamento de dados para garantir a focalização do Programa Bolsa Família, até 2024
Meta 5.27	Elaborar uma política de gestão de dados integrados do Programa Bolsa Família, até 2026

Fonte: Autoria própria com elaboração baseada em Brasil (2024d⁷).

Por meio da análise focal das estipulações contidas entre a Meta 5.7 e a Meta 5.11 do PEI 2023-26, observa-se que a intersectorialidade na elaboração dos documentos que pautou a atuação do MPO e do MDS permitiu o alinhamento dos objetivos relacionados ao acompanhamento das condicionalidades de beneficiários do n-PBF entre crianças e adolescentes no que tange às áreas de saúde e educação. A fundamentalidade da

⁷ Com base na disponibilização do PEI 2023-26, o Objetivo Estratégico 5 conta com 27 metas relacionadas com o desenvolvimento social e a proteção social das famílias vulneráveis em situação de pobreza, tendo como base a transferência condicionada de renda e a indução da articulação intersectorial e interfederativa voltada à utilização de serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, a presente pesquisa realizou a triagem das metas que estavam relacionadas ao acompanhamento de condicionalidades do n-PBF.

compatibilização entre gestões diferenciadas no âmbito das vivências ministeriais permite a compreensão da existência do olhar transversal sobre o programa de transferência condicionada de renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social, bem como para as dimensões da assistência social, da saúde e da educação como fomentadoras do rompimento do ciclo intergeracional da pobreza.

No entanto, ainda que as expectativas de gestão possam ser identificadas por meio de documentos oficiais desenvolvidos pelo Governo Federal, Lotta (2019) indica que a realidade do processo de implementação das políticas é marcada por uma inerente complexidade. Assim, ao compreender a dinâmica de países federativos na implementação das políticas públicas, a autora indica que a complexidade do processo é derivada da existência de dois processos distintos em que ocorrem as decisões: o processo que ocorrem em *multi-layering* (múltiplas camadas) e o processo que ocorrem em *multi-level* (múltiplos níveis).

O primeiro, *multi-layering*, diz respeito a processos decisórios que envolvem várias camadas com mandato para decisão. É o caso, por exemplo, de sistemas federativos em que um ente não tem hierarquia sobre os demais. Assim, as decisões podem ser refeitas e alteradas com mandato legal para tal. Esses sistemas dependem de construção de negociações, consensos e sistemas de adesão para funcionarem.[...] Isso é diferente dos modelos de processos *multi-level*, nos quais há vários níveis hierárquicos envolvidos na decisão. Na medida em que há subordinação, os atores precisam coordenar suas ações baseadas em incentivos e controles, em decisões que são passíveis de enforcement e de avaliação por parte dos superiores (Lotta, 2019, p. 19)

Em contextos de países com desenhos federativos e em políticas desenvolvidas no âmbito da articulação intergovernamental e intersetorial, como no caso do n-PBF, a complexidade do processo de implementação envolve a compreensão da vivência de ambientes ao mesmo tempo de múltiplas camadas e múltiplos níveis (Lotta, 2019). Nesse sentido, as análises de implementação, como no caso do acompanhamento de condicionalidades do n-PBF nos municípios brasileiros, perpassa pelo olhar dos processos decisórios em diferentes formas de coordenação dos atores (Hill; Hupe, 2003), que podem ser direcionados pelas expectativas de gestão do Governo Federal, mas que serão influenciadas pelo cotidiano e pela realidade da política no âmbito local.

Assim, nem sempre as pretensões existentes por parte da União Federal (representada pelo Governo Federal) acabam por serem cumpridas ou obtidas em sua plenitude. Ademais, ainda que os indicadores de acompanhamento sejam cumpridos, elementos específicos da realidade dos municípios brasileiros ainda merecem destaque, como

problemáticas relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas pelas secretarias municipais. Nesse sentido, torna-se necessária a compreensão sobre os índices de acompanhamento das condicionalidades do n-PBF durante o biênio de 2023 e 2024 em Fortaleza, observando a compatibilização entre o desempenho municipal, as pretensões compreendidas pelas intencionalidades na gestão do programa social existentes nos documentos supracitados e os desafios enfrentados na realidade da gestão pública fortalezense.

Esses elementos acabam por serem parâmetros chaves para a avaliação do processo de implementação do n-PBF em municípios, possibilitando estudos a nível local e a realização de planejamento especial para a compreensão de pesquisas avaliativas sobre o programa de transferência condicionada de renda. Não obstante, os documentos supracitados passam a ser usados como referência, tendo em vista a carência de pactos nacionais para a definição de índices de desempenho que possam servir de referência para a classificação dos municípios brasileiros.

5.2 O acompanhamento das condicionalidades de saúde em Fortaleza/CE no biênio 2023-2024

Conciliando os elementos fundamentais da intersetorialidade e da articulação intergovernamental, o acompanhamento das condicionalidades de saúde do n-PBF necessita do compartilhamento de atribuições entre União Federal, Estados e Municípios para a sua concretização. Com base na nova versão do Bolsa Família, os municípios ainda desempenham o papel de capacitação das equipes de saúde para o acompanhamento dos beneficiários por serem responsáveis pelo processo de implementação da política pública, bem como pelo monitoramento da inserção dos dados nos sistemas de informação relativo ao n-PBF, o Sicon (Moraes; Machado, 2017).

Dessa forma, os postos de saúde municipais, representados pelas UBS, são responsáveis por estimularem as famílias para o cumprimento das condicionalidades por meio de campanhas de vacinação organizadas pelas secretarias municipais, oportunidade na qual os profissionais de saúde registram as informações relativas ao acompanhamento das condicionalidades do cumprimento da caderneta de vacinação de crianças de 0 a 7 anos, do ciclo gestacional das gestantes e do acompanhamento nutricional das crianças (Moraes; Machado, 2017).

Diante desse contexto, instrumentos como o SUS e as redes desenvolvidas pelas UBS nos municípios são fundamentais para o acompanhamento de condicionalidades da saúde no n-PBF:

No contexto do Sistema Único de Saúde (SUS), o acompanhamento das condicionalidades de saúde é um instrumento para a garantia da equidade, por estimular o acesso aos serviços de saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Os documentos oficiais sobre o Programa Bolsa Família enfatizam a oferta de serviços para a realização do pré-natal pelas gestantes, do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil e de imunização, ações que fazem parte das linhas de cuidado à saúde da mulher e da criança nos serviços da atenção primária à saúde (APS) (Damião et. al, 2021, p. 2).

No entanto, pesquisas apontam que o contexto pós-pandêmico da COVID-19 apresenta desafios para o acompanhamento de condicionalidades no campo da saúde. Uma das principais razões apontadas refere-se ao crescimento de movimentos anti-vacinas, associados à disseminação de *fake news* sobre os possíveis efeitos do acompanhamento vacinal (Sales et. al, 2023), minando a confiabilidade no funcionamento do esquema vacinal em todos os públicos. Nesse cenário, conforme tabela que compreende o período de 10 anos de cobertura vacinal entre 2012 e 2022, observa-se uma queda gradual (acentuada durante os anos de 2019 a 2022) na aplicação dos tipos de vacinas destinadas aos públicos de faixas etárias desde crianças até idosos no Brasil:

Figura 5 - Histórico de cobertura vacinal por tipo de vacina de 2013 a 2022 no Brasil

Tipo de vacinas/grupo alvo	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BCG	107,42	107,28	105,08	95,55	97,98	99,72	86,67	77,14	74,48	78,78
Hepatite B ≤ 30 dias	nd	88,54	90,93	81,75	85,88	88,40	78,57	65,77	66,43	70,09
Rotavírus Humano	93,52	93,44	95,35	88,98	85,12	91,33	85,40	77,94	71,66	71,63
Meningococo C	99,70	96,36	98,19	91,68	87,44	88,49	87,41	79,23	72,04	73,53
Penta (DTP/Hib/HB)	95,89	94,85	96,30	89,27	84,24	88,49	70,76	77,86	71,41	72,15
Pneumocócica	93,57	93,45	94,23	95,00	92,15	95,25	89,07	82,04	74,70	76,31
Poliomielite	100,71	96,76	98,29	84,43	84,74	89,54	84,19	76,79	70,93	72,05
Febre Amarela	51,50	46,86	46,31	44,59	47,37	59,50	62,41	57,64	58,13	56,97
Hepatite A	0,00	60,13	97,07	71,58	78,94	82,69	85,02	75,90	67,46	69,19
Pneumocócica (1º ref)	93,11	87,95	88,35	84,10	76,31	81,99	83,47	72,14	66,05	67,72
Meningococo C (1º ref)	92,35	88,55	87,85	93,86	78,56	80,22	85,78	76,55	68,61	71,56
Poliomielite (1º ref)	92,92	86,31	84,52	74,36	73,57	72,83	74,62	69,30	60,43	64,33
Tríplice Viral D1	107,46	112,80	96,07	95,41	86,24	92,61	93,12	80,88	74,87	76,69
Tríplice Viral D2	68,87	92,88	79,94	76,71	72,94	76,89	81,55	64,27	53,09	53,83
Varicela	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	74,43	66,92	69,08
DTP (1º ref)	90,96	86,36	85,78	64,28	72,40	73,27	57,08	77,21	63,58	63,93
DTP 2º Ref (4 anos)	nd	nd	nd	nd	66,08	68,52	53,74	73,49	57,95	64,08
Poliomielite 2º Ref (4 anos)	nd	nd	nd	nd	62,26	63,62	68,45	67,58	54,57	64,71
dT/dTpa gestante	50,73	43,50	45,57	31,53	34,73	44,99	45,02	22,89	18,97	19,12
dTpa gestante	nd	nd	44,97	33,81	42,40	60,23	63,23	46,37	43,11	44,77

Fonte: sipni.datasus.gov.br, em 26/12/2022

Fonte: Figura retirada de Brasil (2023g⁸)

⁸ Figura disponível em site eletrônico disponibilizado pelo Ministério da Saúde. Disponível em:

Conforme Varella (2022), dentre os vários motivos para a queda na cobertura vacinal nos anos de 2019 a 2022 no Brasil, observa-se a retórica política adotada na gestão do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro. As sucessivas trocas na chefia ministerial do MS no contexto pandêmico da COVID-19, bem como os discursos negacionistas sobre a relevância e efetividade do tratamento vacinal, funcionaram como alguns dos elementos responsáveis por fomentar dúvidas em relação à segurança do processo histórico da vacinação brasileira (Varella, 2022).

Com a eleição do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva após a derrota de Bolsonaro nas eleições gerais de 2022, foi divulgado em 31 de janeiro de 2023 o cronograma do Programa Nacional de Vacinação 2023, derivado do Movimento Pela Vacinação, como medida para a retomada da cobertura vacinal no Brasil. Tendo como primeira iniciativa a vacinação com dose de reforços bivalentes da COVID-19 no público de faixa etária acima de 60 anos, o cronograma foi desenvolvido pelo MS para ser aplicado entre fevereiro até maio de 2023 com ações que envolveram públicos de diversas faixas etárias, inclusive com medidas programáticas que mobilizaram a comunidade escolar (compreendida da Educação Infantil até o Ensino Médio) com atividades de orientação para atualização das cadernetas de vacinação de professores, pais e estudantes (Brasil, 2023g).

Liderados pela ex-Ministra da Saúde Nísia Trindade e por meio do desenvolvimento de ações intersetoriais com parcerias envolvendo o MEC, o MDS (com o acompanhamento das condicionalidades de programas sociais como o Bolsa Família), bem como os governos estaduais e municipais, o Programa Nacional de Vacinação 2023 foi desenvolvido em reuniões com o Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass), o Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems), técnicos e especialistas da Câmara Técnica de Assessoramento em Imunizações (Ctai) e na primeira reunião de 2023 da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) para a coordenação das medidas de retomada da confiança na vacinação no país (Brasil, 2023g).

Além do contexto do acompanhamento da condicionalidade vacinal, envolvendo a queda na confiabilidade da vacinação e na cobertura da aplicação de vacinas em crianças, a condicionalidade de acompanhamento nutricional de crianças beneficiárias do n-PBF também é uma das contrapartidas preconizadas no desenho institucional do programa. Conforme dados do Unicef (2023), apesar dos aumentos dos valores transferidos na vigência do AB, a

renda para alimentação adequada se manteve estável no Brasil durante o período de 2019 a 2022, época em que o país estava vivenciando a crise pandêmica de COVID-19 e os preços alimentícios sofreram com aumentos expressivos.

Agravada pela pandemia, o Brasil tinha mais de 33 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar grave em 2022, 14 milhões de brasileiros a mais do que em 2020 (Andrade; Resende, 2022). No que tange à insegurança alimentar severa, o Brasil tinha mais de 17 milhões de pessoas acometidas pela situação (Brasil, 2024e).

Conforme o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil, divulgado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 58,7% da população brasileira vivia com algum tipo de insegurança alimentar leve, moderada, grave ou severa (Andrade; Resende, 2022). Assim, a estabilidade da renda para alimentação adequada não acompanhou a realidade do aumento dos preços alimentícios, agravando a crise de insegurança alimentar na população brasileira e gerando repercussões no público infantil de assistidos do n-PBF.

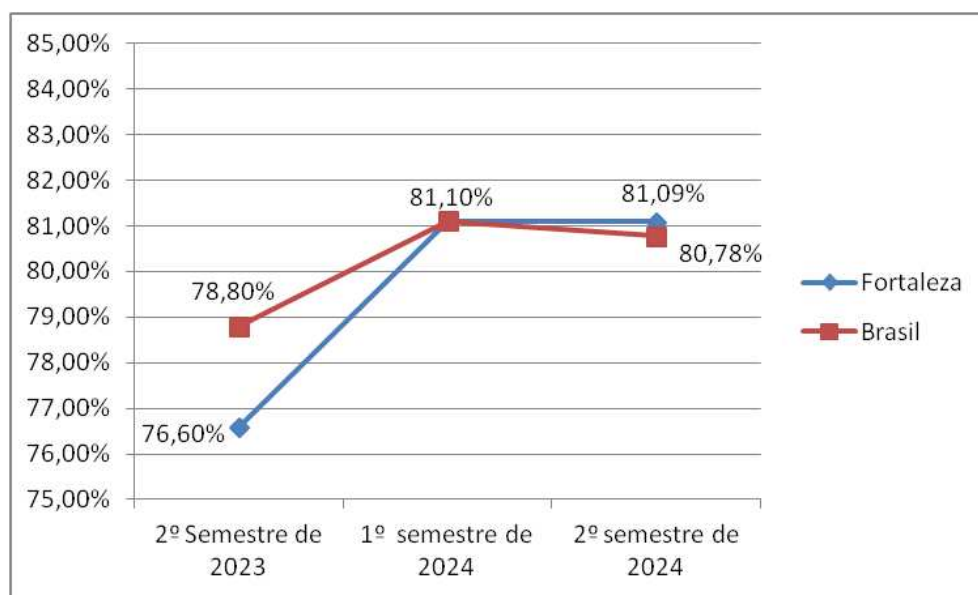
Com a transição de gestão na chefia do executivo federal, os dados sobre insegurança alimentar apresentaram modificações conforme a divulgação dos números da edição 2024 do Relatório das Nações Unidas sobre o Estado da Insegurança Alimentar Mundial (SOFI 2024). Conforme o relatório, a insegurança alimentar severa caiu 85% no Brasil em 2023, passando de 17,2 milhões de brasileiros para 2,5 milhões (Brasil, 2024e). O relatório mencionado também é conhecido como o Mapa da Fome, diagnóstico do qual o Brasil já havia sido retirado em 2014 (Brasil, 2014).

Assim, o período avaliado em Fortaleza emerge em um contexto de retomada das políticas de saúde que envolvem a vacinação e o aumento do quadro de segurança alimentar no Brasil. Elementos como o retorno do acompanhamento das condicionalidades da saúde (vacinal e nutricional) para beneficiários do Bolsa Família, medida anunciada antes mesmo da promulgação de sua nova versão (Rupp, 2023), bem como a análise das expectativas de gestão do Governo Federal consubstanciadas nos documentos indicados pela pesquisa, representam a intencionalidade de reversão dos baixos índices de cobertura da população brasileira.

Com base na coleta dos dados no site do MS, foram acompanhados os indicadores de saúde avaliados pela dissertação. Para tanto, foram desenvolvidos dois enfoques distintos para o acompanhamento de condicionalidades de saúde em Fortaleza no biênio de 2023-2024: o primeiro, relativo ao percentual de cobertura de acompanhamento da condicionalidade geral de público acompanhado no biênio avaliado; enquanto que o segundo recorte teve como

centralidade o desempenho da cobertura no acompanhamento de crianças de 0 a 7 anos durante o biênio. No que tange ao primeiro gráfico, observa-se uma tendência relativa de proximidade no acompanhamento municipal e nacional:

Gráfico 3 - Percentual de cobertura do acompanhamento geral de beneficiários na condicionalidade de saúde no biênio 2023-2024 no município de Fortaleza e Brasil



Fonte: Autoria própria com elaboração baseada nos dados disponibilizados pela plataforma do MS em Brasil (2025b)

Com base no gráfico acima, observa-se que a relação do percentual de cobertura do acompanhamento da condicionalidade da saúde de beneficiários entre Fortaleza e o Brasil manteve-se em consonância nos períodos de análise da pesquisa, apresentando índices bem próximos no que se refere à cobertura. No segundo semestre de 2023, Fortaleza conseguiu acompanhar 372.070 beneficiários, correspondendo a mais de 75% da cobertura abarcada pela área da saúde no município, próximo de 78% de acompanhamento no âmbito nacional (Brasil, 2025b). No primeiro período de 2024, Fortaleza conseguiu acompanhar 402.604 beneficiários, o que corresponde a uma cobertura de acompanhamento de 81,1% na saúde, mantendo-se em consonância com o resultado nacional de acompanhamento, que também apresentou resultado aproximado de 81% com mais de 28 milhões de pessoas acompanhadas. (Brasil 2025b).

Anunciada em abril de 2023, a Prefeitura de Fortaleza realizou a entrega de 16 UBS até o final do ano de 2024. Com um aporte financeiro de mais de R\$ 130 milhões para o

custeamento das novas unidades, o município de Fortaleza passou a contar no final da gestão do ex-prefeito José Sarto, em 2024, com o número de 134 postos de saúde e com uma cobertura de 80% na atenção primária do município (Carvalho, 2024). Esse aumento na cobertura da atenção primária pode estar relacionado ao crescimento da cobertura geral do acompanhamento de condicionalidades da saúde na capital cearense.

Referente ao primeiro semestre de 2024, a Prefeitura de Fortaleza realizou a convocação obrigatória para a atualização das condicionalidades até o dia 10 de julho do mesmo ano. À época, 30,09% dos beneficiários do programa social no município ainda não haviam cumprido com as exigências referentes ao primeiro semestre do ano (Fortaleza, 2024c). Observa-se, com o gráfico acima, que o percentual de beneficiários em situação de não acompanhamento no município de Fortaleza ficou abaixo do índice de 20%, resultante da ação de convocação obrigatória desenvolvida pela Prefeitura de Fortaleza.

No que tange ao segundo semestre de 2024, o valor de crescimento percentual não manteve-se ao longo do ano. No período, Fortaleza acompanhou 392.431 beneficiários, mantendo o percentual de cobertura de acompanhamento geral de beneficiários do n-PBF em 81,09%, estabelecendo um patamar de estabilização em relação ao semestre anterior. Esse movimento de estabilidade também foi acompanhado na cobertura de acompanhamento nacional de beneficiários, que atingiu o percentual de 80,78% com uma redução de menos de 0,5 ponto percentual em comparação com o primeiro semestre de 2024 (Brasil, 2025b).

Diante dos dados obtidos no levantamento e levando em consideração a funcionalidade do CMS de Fortaleza como órgão responsável pelo controle social das políticas públicas de saúde no município, a presente dissertação realizou pesquisa nas atas ordinárias e extraordinárias de 2023 e 2024 disponibilizadas no sítio eletrônico do órgão com o intuito de identificar menções relacionadas ao acompanhamento das condicionalidades de saúde do n-PBF no âmbito das reuniões e atribuições da entidade. Ao todo, foram lidas 11 atas ordinárias e 11 atas extraordinárias relativas ao ano de 2023, além de 10 atas ordinárias e 9 atas extraordinárias de 2024, totalizando o campo amostral de 41 atas disponibilizadas pelo CMS de Fortaleza (Fortaleza, 204b).

A menção ao acompanhamento de condicionalidades da saúde de beneficiários do n-PBF no município ocorre apenas uma vez, estando presente nas discussões da Ata da 187ª (Centésima Octogésima Sexta) Reunião Extraordinária do órgão, realizada em 27 de fevereiro de 2024. Nela, o Conselho discutia, com base na reunião extraordinária anterior, os encaminhamentos da Revisão do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 de Fortaleza, processo iniciado em agosto de 2023. Indica-se que o referido plano foi desenvolvido durante a gestão

do ex-prefeito José Sarto, responsável pelo processo de implementação da nova versão do Bolsa Família (Fortaleza, 2024b).

Com base no texto da referida ata, o Plano Municipal de Saúde 2022-2025 apresentava uma diretriz com enfoque no fortalecimento da atenção primária como ordenadora das Redes de Atenção e Coordenadora do Cuidado em Saúde no município de Fortaleza, estabelecendo como meta o aumento da cobertura de acompanhamento das condicionalidades de saúde do Bolsa Família para 95% dos beneficiários do município até o ano de 2025. No entanto, a recomendação da comissão constante na ata extraordinária apresenta o indicativo de modificação da meta como medida a ser adotada pela Prefeitura de Fortaleza (Fortaleza, 2024b)

Desse modo, observa-se o indicativo por parte do CMS de Fortaleza de que a previsão do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 relativa ao acompanhamento de condicionalidades de saúde por parte dos beneficiários do n-PBF não seria concretizada até o ano de 2025. É importante mencionar que a recomendação indicada pelo Conselho ocorreu em fevereiro de 2024, tendo como base o percentual de acompanhamento de 78,8% obtido no segundo semestre de 2023.

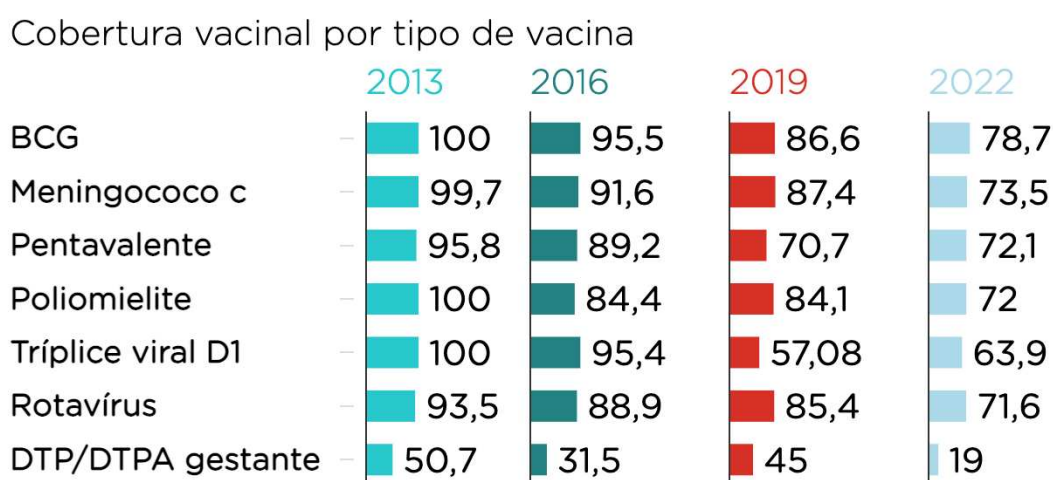
Antes mesmo da divulgação dos dados de acompanhamento das condicionalidades da saúde do n-PBF relativas ao primeiro semestre de 2024, disponibilizadas em julho do mesmo ano, o CMS de Fortaleza já indicava que o município não seria capaz de cumprir a meta prevista no Plano Municipal de Saúde 2022-2025. Essa constatação se comprova tendo como base o acompanhamento geral das condicionalidades da saúde em Fortaleza no ano de 2024, onde observou-se que o pico do primeiro semestre atingiu 81%, mantendo a estabilidade do percentual no segundo semestre do mesmo ano.

No que tange à análise específica do acompanhamento da condicionalidade de saúde entre crianças beneficiárias do n-PBF em 2023 e 2024, é importante a contextualização do cenário da cobertura vacinal desse público. Reflexo da tendência de queda mundial da cobertura de vacinação e do avanço da campanha negacionista de vacinas diante do contexto pandêmico da COVID-19, a OMS e a Unicef indicaram que o ano de 2022 apresentou o maior percentual de queda de vacinação infantil no mundo (Rupp, 2023).

Tendo como medida de parâmetro o índice de vacinação contra difteria, tétano e coqueluche (a vacina DTP3, aplicadas no Brasil em bebês de 2, 4 e 6 meses de idade) (Tokarnia, 2022), mais de 25 milhões de crianças ficaram sem a vacinação em dia ao redor do mundo, enquanto que o Brasil figurava à época entre os dez países com o maior índice de vacinação atrasada, onde 3 em cada 10 crianças não haviam recebido a vacina (Rupp, 2023).

No entanto, a tendência de queda na cobertura dos índices de vacinação infantil no país em 2022 também se expressou em outros tipos de vacinas destinadas ao público de crianças, como por exemplo a vacina contra a poliomielite. Conforme a figura abaixo, observa-se a redução da cobertura vacinal em sete tipos diferentes de vacinas destinadas ao público infantil:

Figura 6 - Cobertura vacinal por tipos de vacinas para crianças no Brasil nos anos de 2013, 2016, 2019 e 2022



Fonte: Figura retirada de Rupp, 2023

9

Com a retomada de campanhas maciças de vacinação e os esforços resultantes do Programa Nacional de Vacinação em 2023, o MS indicou que oito vacinas apresentaram aumento na cobertura vacinal conforme os dados de janeiro a outubro de 2023. Segundo o Ministério, os imunizantes contra hepatite A, poliomielite, pneumocócica, meningocócica, DTP (difteria, tétano e coqueluche) e tríplice viral 1ª dose e 2ª dose (sarampo, caxumba e rubéola) registraram crescimento, além do aumento na cobertura da vacina contra febre amarela, indicada para crianças com nove meses de idade (Brasil, 2023h).

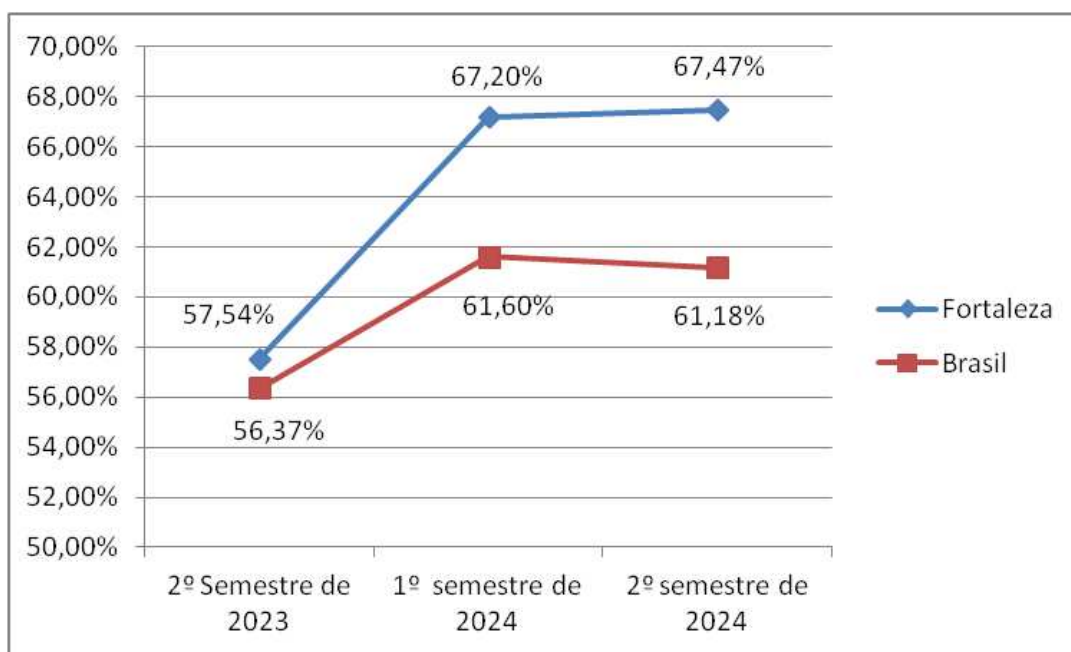
Dentre as medidas adotadas, equipes do Programa Nacional de Imunizações (PNI) realizaram oficinas com as secretarias de saúde estaduais e municipais do território brasileiro para a compreensão da realidade de cada local (Brasil, 2023h). Paralelamente, o MS incentivou a imunização extramuros, ampliou o horário de vacinação em salas de atendimento

⁹ Figura retirada de matéria disponibilizada pelo jornal Nexo. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/02/07/como-o-bolsa-familia-pode-ajudar-a-melhorar-a-vacinacao-infantil>. Acesso em: 07 mai. 2025.

nas UBS e promoveu a busca ativa de não vacinados (Brasil, 2023h). No que tange à última medida, o uso do banco de dados de plataformas como o Sicon, responsável pelo registro das condicionalidades do n-PBF, permitiu que famílias em situações de descumprimento das condicionalidades de saúde fossem identificadas após o período de não obrigatoriedade de acompanhamento das condicionalidades durante a vigência do AB (Rupp, 2023).

Tendo em vista a existência da condicionalidade do acompanhamento vacinal e nutricional de crianças de até 7 anos de idade, a pesquisa desenvolveu também recorte específico centrado no percentual de cobertura do acompanhamento de crianças nas condicionalidades de saúde no biênio avaliado na presente dissertação na capital cearense. Assim, o gráfico abaixo mostra uma tendência de superioridade no percentual de cobertura do acompanhamento infantil no município de Fortaleza se comparado com o percentual brasileiro durante todo o período avaliado.

Gráfico 4 - Percentual de cobertura do acompanhamento de crianças entre as faixas etárias de 0 a 7 anos na condicionalidade de saúde em 2023 e 2024, no município de Fortaleza e Brasil



Fonte: Autoria própria com elaboração baseada nos dados disponibilizados pela plataforma do MS em Brasil (2025b).

Com base nos dados do aplicativo do MS (Brasil, 2025b), Fortaleza acompanhou mais de 67.000 crianças com o percentual de 57,5%, mantendo-se acima do índice nacional do Brasil de 56% (cerca de 5 milhões de crianças). Em janeiro de 2024, o MS anunciou a

prorrogação no prazo para famílias inscritas no n-PBF para a regularização do acompanhamento das condicionalidades de saúde, oportunizando prazo para que os pais de crianças assistidas cumprissem a exigência para a transferência de renda referente ao segundo semestre do ano de 2023 até a data de 19 de janeiro de 2024 (Fortaleza, 2024d).

No que se refere ao desenvolvimento de ações relacionadas à vacinação no ano de 2023, a gestão do ex-prefeito José Sarto foi responsável por aderir à Campanha Nacional de Multivacinação (dando continuidade ao Programa Nacional de Vacinação), realizada entre setembro e outubro do mesmo ano. No período indicado, foi oportunizada à população fortalezense, com foco em crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 14 anos, as vacinas ofertadas pelo SUS nos postos de saúde do município (Fortaleza, 2023a).

À época, Fortaleza contava com 116 postos de saúde espalhados por seu território, tendo apresentado na campanha de multivacinação a disponibilização das seguintes vacinas para crianças: BCG; Hepatite B; Poliomielite (VIP – inativada e VOP - atenuada); Rotavírus; Pentavalente; Pneumocócica 10; Meningocócica C (conjugada); Febre Amarela; Tríplice Viral (Sarampo, Caxumba, Rubéola); Varicela; Hepatite A; Tríplice Bacteriana (Difteria, Tétano e Coqueluche); Papilomavírus humano (HPV) (Fortaleza, 2023a).

Com o enfoque da campanha tendo como centralidade a faixa etária de 0 a 14 anos, crianças beneficiárias do n-PBF tiveram a oportunidade de atualização da caderneta de vacinação e da atualização de acompanhamento das condicionalidades da saúde no segundo semestre de 2023. Ainda que o percentual indicado de 57,5% de acompanhamento das referidas condicionalidades do município esteja acima do indicador nacional, é importante a contextualização e menção da retomada da obrigatoriedade do acompanhamento das condicionalidades para a concessão da transferência de renda e o desenvolvimento de políticas públicas paralelas como as campanhas nacionais de vacinação (com aderência municipal) para a retomada da confiabilidade no esquema vacinal.

Nesse sentido, ainda que o documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 não apresente menção de expectativa de meta para o acompanhamento das condicionalidades de saúde do n-PBF para o exercício do ano de 2023, importa-se observar que a retomada da obrigatoriedade do cumprimento das condicionalidades do programa do Bolsa Família durante o ano de 2023 indicou um nível de acompanhamento superior à pretendida já para o ano de 2024 tanto para os índices do município de Fortaleza (57,54%) quanto para o Brasil (56,73%) (Brasil, 2025b).

A menção ao indicativo torna-se relevante para a compreensão situacional das expectativas de gestão do Governo Federal diante do contexto inicial no qual as políticas

sociais pertencentes ao eixo de alimentação e renda, conforme indicado no referido documento, estariam inseridas no momento da estipulação das metas, como no caso daquelas pretendidas para o n-PBF.

Esse movimento de superioridade de Fortaleza quando comparado com o Brasil no acompanhamento das condicionalidades de saúde do n-PBF se eleva no primeiro semestre de 2024, período em que Fortaleza cresce cerca de 10 pontos percentuais aproximados e chega à casa dos 67% de acompanhamento infantil, com uma cobertura de mais de 84.000 crianças, mantendo-se novamente acima do índice nacional, que apresenta uma reação de crescimento de 5 pontos percentuais ao atingir 61,6% de cobertura (cerca de 5,8 milhões de crianças) (Brasil, 2025b).

No final de 2024, o último período da pesquisa apresentou uma estabilidade no que se refere ao indicador municipal de acompanhamento de crianças entre 0 a 7 anos, com o percentual de 67,47% de acompanhamento (totalizando 81.555 crianças acompanhadas), em contraposição ao segundo semestre de 2023, cujo percentual estava orçado em 57,54%. Enquanto isso, o indicador nacional apresentou uma leve queda percentual aproximada de 0,4%, atingindo o índice de 61,2% com cerca de 5,75 milhões de crianças acompanhadas no Brasil (Brasil, 2025b). Observa-se, assim, uma tendência de estabilização do índice de acompanhamento das condicionalidades da saúde tanto a nível do município de Fortaleza quanto no âmbito do desempenho nacional.

Com base nos dados obtidos durante os semestres de 2024, indica-se um alinhamento entre o Brasil e o município de Fortaleza para a consecução da meta (5.11) prevista no Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26, que previa a ampliação do acompanhamento das condicionalidades de saúde para 65% das crianças de 0 a 7 anos incompletos beneficiárias do n-PBF, até 2026. Nesse sentido, os esforços pela retomada da vacinação e as ações desenvolvidas no biênio avaliado elevaram os percentuais nacional e municipal de acompanhamento em aproximadamente 5% e 10%, respectivamente, conforme os índices apresentados no gráfico 2.

Em relação ao documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes no PPA 2024-2027, observa-se que os valores obtidos a nível municipal em Fortaleza e nacional no Brasil estiveram em conformidade com as expectativas de gestão do Governo Federal para o ano de 2024 (a intencionalidade almejava o acompanhamento de 55% do público infantil de beneficiários do n-PBF para o respectivo ano) e já apresentaram alinhamento com a pretensão estipulada inclusive para o ano de 2026 (prevista para o acompanhamento de 65% de crianças de 0 a 7 anos) .

Assim, observa-se que o crescimento do acompanhamento das condicionalidades da saúde de assistidos do n-PBF no município de Fortaleza e do Brasil entre os anos de 2023 e 2024 indica a formação integrativa de políticas públicas desenvolvidas e geridas por ministérios distintos, mas que dialogam entre si por meio da transversalidade das políticas de alimentação, renda e saúde, bem como por meio da corresponsabilização dos entes federativos (como a União Federal e os município de Fortaleza) no processo de implementação do n-PBF.

No entanto, a contextualização da estabilização observada nos índices de acompanhamento das condicionalidades de saúde geral e de crianças beneficiárias do n-PBF durante os semestres de 2024 merece destaque. Ao contrário da divulgação do cronograma do Programa Nacional de Vacinação de 2023, ocorrida já em janeiro do mesmo ano, o Governo Federal desenvolveu uma nova campanha para estimular a vacinação no final de 2024. Sua divulgação, iniciada apenas em 3 de dezembro de 2024, teve como base o tema “Vacinação de rotina: vacina é todo dia” como forma de continuar a obtenção de altas coberturas vacinais por meio da vinculação de propagandas em rádios, televisões e meios eletrônicos (Brasil, 2024f).

Dividida em quatro fases, a campanha teve como objetivo a conscientização a respeito da imunização para coqueluche, poliomielite, sarampo e tétano (Brasil, 2024f). Observa-se, nesse caso, que a campanha de 2024 apresentou diferenças em relação à política de incentivo da cobertura vacinal de 2023 no que diz respeito ao início de sua aplicação, bem como na disponibilização geral de vacinas em 2023 e no enfoque por tipos derivados da divisão por fases no final do ano de 2024.

Esse tipo de diferenciação pode ser um dos elementos que expliquem a estabilidade no acompanhamento das condicionalidades de saúde no n-PBF. Levando em consideração que o programa social do Bolsa Família é compreendido por meio de uma dinâmica intersetorial entre União Federal, estados e municípios, a política de vacinação para crianças de 0 a 7 anos, bem como de seu acompanhamento nutricional, precisa ser incentivada com regularidade e antecipação ao longo do período anual.

No que diz respeito ao desenvolvimento de ações relacionadas à gestão municipal de Fortaleza para o acompanhamento das condicionalidades de saúde do n-PBF, observa-se que as ações municipais relacionadas à vacinação de crianças envolveram a aplicação específica de vacinas, ao contrário da aderência da gestão Sarto às medidas desenvolvidas pela Campanha Nacional de Multivacinação de 2023 pela atuação conjunta entre o MS e a SMS de Fortaleza.

Dentre elas, o município de Fortaleza promoveu a Campanha Nacional de Vacinação contra a Poliomielite de 27 de maio até o dia 14 de junho de 2024 com cerca de 75

mil crianças de 15 meses (1 ano e 3 meses) a menores de 5 anos aptas a receber a dose da campanha de forma indiscriminada (Fortaleza, 2024d). Ademais, cita-se a campanha de vacinação contra a vírus influenza A (H1N1 e H3N2) e B (Haemophilus Influenza), realizadas em abril de 2024 para crianças de 6 meses a menores de 6 anos (Fortaleza, 2024e).

Desse modo, em comparação com o crescimento evidenciado entre o segundo semestre de 2023 e o primeiro semestre de 2024 no acompanhamento de condicionalidades da saúde de crianças beneficiárias do n-PBF entre 0 a 7 anos, observa-se a ausência de campanhas mais abrangentes, com a disponibilização da pluralidade de vacinas para o público específico de crianças no município. A constatação pode ser um dos elementos responsáveis pela estabilização dos índices de acompanhamento no ano de 2024 em Fortaleza, assim como a divulgação tardia da campanha nacional de vacinação realizada pelo MS, em relação aos índices brasileiros de acompanhamento. Esse fator pode ter comprometido o desenvolvimento de ações de mobilização conjuntas para a convocação de crianças aos postos de saúde entre o município e o MS aos moldes da Campanha Nacional de Multivacinação de 2023, realizada no ano de 2023.

Outro elemento que pode ter relação com a estabilização do acompanhamento das condicionalidades de saúde em beneficiários do n-PBF (tanto no âmbito geral, quanto no público específico de crianças de 0 a 7 anos) diz respeito ao ritmo de abastecimento de vacinas no ano de 2024 por parte do MS. Conforme pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM) com mais de 2.415 municípios brasileiros, 64,7% (1.563) dos respondentes indicaram algum problema no abastecimento de vacinas, principalmente os imunizantes destinados às crianças. Alguns sinalizaram a falta de determinados imunizantes há mais de 30 dias, outros há mais de 90 dias (CNM, 2024).

Conforme reconhecimento do MS, o ritmo de abastecimento de vacinas na rede pública de saúde afetou diretamente municípios de todo o país, havendo questões relacionadas à fabricação, logística de encaminhamento e à demanda (CNM, 2024). Esse tipo de gargalo na distribuição vacinal afeta a coordenação de iniciativas municipais para o chamamento do público acompanhado pelas condicionalidades da saúde do n-PFS, bem como a articulação das Secretarias de Saúde municipais no aprimoramento de políticas públicas relacionadas à atualização da caderneta vacinal e do acompanhamento nutricional de crianças assistidas pelo programa social com o comparecimento nos postos de saúde.

5.3 O acompanhamento das condicionalidades de educação em Fortaleza no biênio de 2023-2024

Conforme os estudos teóricos de Fonseca (2001) e Suplicy (2004), a concepção de utilizar a transferência de renda como forma de rompimento do ciclo intergeracional da pobreza no Brasil foi derivada da influência do pensamento de José Márcio de Camargo com base em experiências desenvolvidas por algumas prefeituras municipais em 1990, como a de São Paulo com os Programas de Garantia de Renda Mínima. Essas experiências conceberam a ideia de que a insuficiência socioeconômica de grande parte da população brasileira seria responsável por forçar crianças e adolescentes ao exercício laboral infantil como forma de provimento do sustento de suas famílias, fazendo com que o seu desenvolvimento escolar fosse comprometido (Camargo, 1991).

Assim, o trabalho infantil promoveria um ciclo vicioso ao diminuir o índice de escolaridade dos jovens e comprometeria as possibilidades de saída da faixa de pobreza quando adultos (Pires, 2013). O rompimento da transmissão intergeracional das condições de pobreza seria de responsabilidade do Estado por meio do desenvolvimento de políticas públicas de transferência de renda ao prover substrato monetário familiar compatível àquela obtida com o uso do trabalho infantil de crianças e adolescentes, condicionando a transferência monetária ao incremento da escolaridade das crianças (Pires, 2013).

Segundo Oliveira (2014), a articulação dos PTCR com outras políticas tendo como base a condicionalidade educacional como contrapartida para a transferência monetária envolve o aluno assistido e a escola como condicionantes do recurso para ampliar o caráter institucional no processo de implementação de políticas públicas. Nesse sentido, a escola não passa a ser comprometida tão somente com sua dimensão pedagógica e formativa, mas também como materializadora da dimensão de ação do Estado por meio da burocracia governamental, sobretudo no desenvolvimento de políticas e programas sociais para pessoas em situação de vulnerabilidade social (Algebaile, 2009 apud. Oliveira, 2014).

Conforme apresentado na presente pesquisa, a transição do PBF para o n-PBF trouxe consigo modificações no desenho institucional do programa social relativas às condicionalidades de educação de crianças e adolescentes. A nova versão do programa, instituída pela Lei nº 14.601 de junho de 2023, atualizou as condicionalidades educacionais com a determinação de cumprimento da frequência escolar mínima de 60% para os beneficiários de 4 anos a 6 anos de idade incompletos e de 75% para os beneficiários de 6

anos a 18 anos de idade incompletos, que não tenham concluído a educação básica, como um dos requisitos para a concessão da transferência de renda (Brasil, 2023a)

Na hipótese de não cumprimento da frequência mínima exigida na Lei Federal nº 14.601/2023, as instituições escolares são responsáveis pelo registro de informação via sistema sobre os chamados motivos de baixa frequência. Por meio do Sistema Presença, desenvolvido pelo MEC, o acompanhamento e monitoramento da frequência escolar de beneficiários do n-PBF pode ser realizado pela disposição de informações por parte de gestores da rede Bolsa Família sobre dados de matrícula, frequência e histórico do estudante assistido (Brasil, 2023i).

Com a atuação conjunta do MEC e do MDS para o desenvolvimento da plataforma, o Sistema Presença é responsável por conter uma lista com 27 motivos distintos, com mais de 80 submotivos específicos, que categorizam os indicadores de baixa frequência escolar (Brasil, 2023i). Por meio dessa categorização, o Sistema Presença consegue produzir mapas e diagnósticos socioeducacionais relevantes para o beneficiário e sua composição familiar, bem como para o território em que a escola está inserida (Brasil, 2023i). Desse modo, os motivos presentes no referido sistema aparecem listados no quadro abaixo:

Quadro 6 - Lista de motivos de baixa frequência escolar contida no Sistema Presença adotados pelo n-PBF

1º	Tratamento de doença e de atenção à saúde do estudante	2º	Doença/óbito na família
3º	Fatos que impedem o deslocamento/acesso do estudante à escola	4º	Suspensão escolar
5º	Participação em atividade extraclasse/atividades híbridas (semipresenciais)	6º	Preconceito/Discriminação no ambiente escolar/bullying
7º	Ausência às aulas por respeito às questões sociais, culturais, étnicas ou religiosas	8º	Gravidez
9º	Situação de rua	10º	Trabalho infantil
11º	Violência no ambiente escolar	12º	Trabalho do adolescente
13º	Exploração/Abuso sexual	14º	Desinteresse/desmotivação pelos estudos

15º	Abandono escolar/Desistência	16º	Questões socioeconômicas, educacionais e/ou familiares
17º	Envolvimento com drogas	18º	Envolvimento em atos infracionais
19º	Violência intrafamiliar	20º	Situação coletiva que impede a escola de receber seus estudantes
21º	Estudante concluiu o ensino médio	22º	Óbito do estudante
23º	EJA Semipresencial	24º	Outros (Ausência de informações contidas na lista
25º	- Problemas na oferta de serviços educacionais	26º	- Educação bilíngue de surdos e educação especial
27º	Outras situações específicas		

Fonte: Autoria própria com elaboração baseada nas informações disponibilizadas por Brasil (2023i, p. 9)

Com a criação do Sistema Presença e a retomada do acompanhamento das condicionalidades da educação de assistidos pelo n-PBF, os índices educacionais no Brasil precisam ser contextualizados. Em 2022, a taxa de analfabetismo brasileira caiu de 9,6% para 7,0% conforme os dados divulgados pelo Censo Demográfico de 2022. Com mais de 11,4 milhões de pessoas com 15 anos de idade que não sabiam ler e escrever, o percentual de incidência do analfabetismo no Brasil apresentava índices mais expressivos em pretos (10,1%) e pardos (8,8%), sendo mais do que o mais do dobro da taxa dos brancos (4,3%) (IBGE, 2022).

Com a transição do AB para a nova versão do Bolsa Família, o acompanhamento das condicionalidades educacionais sofreu com inconsistências na análise de dados de permanência escolar de beneficiários do programa social. Entre junho e julho de 2023, período em que o n-PBF foi instituído com as alterações relacionadas às condicionalidades educacionais, 3 milhões de crianças não apresentavam dados sobre permanência em sala de aula, enquanto mais de 500 mil inscritos no programa não tiveram registro de frequência escolar computado (Toledo, 2023).

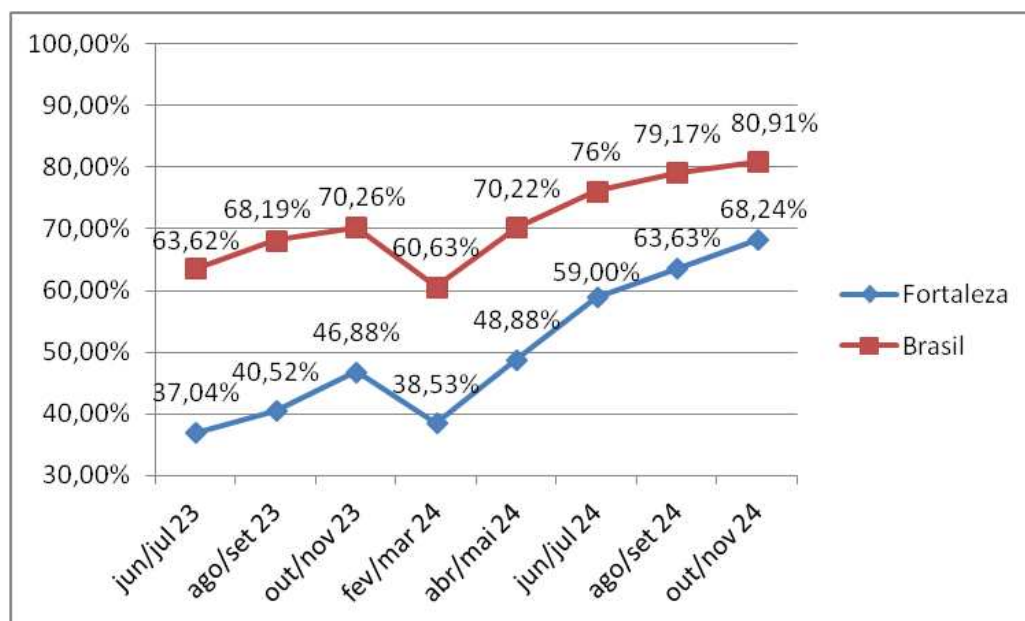
Nesse contexto, o Censo Escolar 2023, responsável pela publicação de indicadores com base nos índices da educação no Brasil, revelou que o ensino médio brasileiro apresentou a maior taxa de repetência e evasão escolar, respectivamente,

alcançando o patamar de 3,9% e 5,1%, respectivamente (Brasil, 2024g). Ao todo, foram registrados 47,3 milhões de estudantes no Censo Escolar 2023, considerando todas as etapas educacionais, distribuídos em 178,5 mil escolas no país (Brasil, 2024g).

Em contrapartida, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), divulgado também em 2023, apontou tímida melhora na qualidade básica da educação no Brasil. No que diz respeito aos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), o país aumentou a sua nota para a média 6, em comparação com o patamar pré-pandêmico de 5,9, e atingiu a meta que deveria ter sido cumprida em 2021 (Brasil, 2024h). Nos anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º ano), a educação no Brasil atingiu a nota 5, ante a nota de 4,9 em 2019. Apesar do ligeiro aumento nas médias nacionais, os índices de desempenho ainda estão distantes das metas pretendidas para a educação básica no Brasil tanto no final do ensino fundamental (a meta deveria ter atingido 5,5) e no ensino médio (a meta deveria ter atingido 5,2) (Brasil, 2024h).

Nessas circunstâncias, o estudo do acompanhamento das condicionalidades educacionais de assistidos pelo n-PBF no município de Fortaleza se dá em um complexo contexto para o processo de implementação do programa social após a retomada da obrigatoriedade da verificação das condicionalidades. Assim, a presente pesquisa buscou promover a sistematização do percentual de cobertura do acompanhamento das condicionalidades de educação no município tendo como base os bimestres dispostos no período avaliado na dissertação (de julho de 2023 a novembro de 2024) e as faixas etárias elegíveis para a aferição de acompanhamento conforme a disposição legislativa do n-PBF (crianças de 4 a 5 anos e 6 a 17 anos) (Brasil, 2023a):

Gráfico 5 - Percentual de beneficiários acompanhados pela educação (4 a 5 anos) no biênio de 2023-2024, município de Fortaleza/CE e Brasil



Fonte: Autoria própria com elaboração baseada nos dados disponibilizados pela plataforma do MDS em Brasil, 2025d.

Conforme observado, o percentual de acompanhamento de crianças de 4 a 5 anos no Brasil inicia no bimestre de junho/julho de 2023 com o percentual de 63,6%, representando o quantitativo de 1,79 milhão de assistidos pelo n-PBF. Quando comparado com a capital cearense, observa-se uma drástica diferença de porcentagem: no mesmo período do bimestre avaliado, Fortaleza realizou o acompanhamento de apenas 37% de crianças de 4 a 5 anos elegíveis no município, representando 15.122 beneficiários dos mais de 40 mil com perfil indicado no acompanhamento da condicionalidade educacional da faixa etária (Brasil, 2025d).

Ao longo do período de avaliação, observa-se que a tendência de crescimento no acompanhamento da condicionalidade educacional da faixa etária de crianças de 4 a 5 anos não ocorre de forma totalmente progressiva no indicador brasileiro. No bimestre de outubro/novembro de 2023, o percentual nacional atinge o valor de 70,2%, sendo acompanhado por uma forte queda de quase 10 pontos percentuais no bimestre seguinte (fev/março 2024), onde chega aos 60,6% com quase 1,75 milhão de crianças na faixa etária acompanhadas (Brasil, 2025d).

Essa tendência de queda no acompanhamento da faixa etária de crianças de 4 a 5 anos entre o bimestre de outubro/novembro de 2023 e o bimestre de fevereiro/março de 2024 também é observada em Fortaleza, de modo que o acompanhamento apresenta uma queda de 46,8% para 38,5%, respectivamente (Brasil, 2025d). A tendência de queda observada tanto no nível nacional quanto municipal pode estar associada ao período de matrícula dos alunos novatos na rede pública de ensino, bem como a retomada do acompanhamento após o período de férias escolares e festas de fim de ano, momento em que o acompanhamento das condicionalidades educacionais é suspenso, e a retomada do registro no Sistema Presença (Brasil, 2025i).

Conforme o cronograma da rede pública de ensino de Fortaleza, as matrículas de alunos novatos para o ano letivo de 2024 foram iniciadas em 4 de dezembro de 2023, havendo a disponibilização de vagas para a pré-escola, o ensino fundamental I e II e Educação de Jovens e Adultos (EJA). À época, Fortaleza contava com mais de 112 creches parceiras e 186 centros de educação infantil (G1 CE, 2024).

A tendência de queda observada entre o final do ano de 2023 e o início do ano de 2024 não se manteve no restante do período avaliado na presente dissertação. Conforme os dados observados em abril/maio de 2024, o Brasil e o município de Fortaleza retomaram o crescimento do acompanhamento de condicionalidades na faixa etária de 4 a 5 anos, atingindo os percentuais de 70,2% e 48,8%, respectivamente. O crescimento é mantido até o último bimestre avaliado pela pesquisa, representado pelo período de outubro/novembro de 2024, onde atingem os maiores percentuais de acompanhamento, com 80,9% no Brasil (2,43 milhões de crianças acompanhadas) e 68,2% na capital cearense (cerca de 28 mil crianças acompanhadas) (Brasil, 2025d).

Segundo as expectativas de gestão consubstanciadas no documento Agenda Transversal Crianças Adolescentes PPA 2024-27, o percentual de acompanhamento obtido pelo município de Fortaleza no final do período avaliado no bimestre de outubro/novembro de 2024 (68,24%) atinge a meta estipulada para o respectivo ano, prevista para 55% do acompanhamento de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos beneficiárias do n-PBF (Brasil, 2025e), já chegando próxima à estipulação do documento prevista para o ano de 2026 (ver gráfico 1). Observou-se também que o indicador nacional de acompanhamento das condicionalidades educacionais da referida faixa etária ultrapassou a meta estipulada para 2024 no último bimestre avaliado pela pesquisa, identificando o percentual de mais de 80% de acompanhamento da faixa etária em outubro/novembro de 2024 e já chegando ao percentual previsto para o ano de 2027 (Brasil, 2025e).

No que tange ao PEI 2023-26, desenvolvido pelo MDS, observou-se que ambos os indicadores, tanto nacional como a do município de Fortaleza, ultrapassaram a estipulação constante na meta 5.9 do Objetivo Estratégico 5, prevista para incrementar a contribuição do acesso à educação de 65% das crianças de 4 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, até 2026 (Brasil, 2024d).

Essa compatibilização entre os dados obtidos pelo acompanhamento das condicionalidades educacionais da faixa etária de 4 a 5 anos e as expectativas de gestão contidas nos documentos analisados na presente pesquisa serve como elemento para identificar a corresponsabilização municipal na avaliação do processo de implementação do n-PBF com base na transversalidade existente no desenvolvimento de políticas intersetoriais no enfrentamento à pobreza, repercutindo na dinâmica estabelecida entre MPO, MDS e MEC na consecução dos objetivos do Governo Federal.

No entanto, ainda que a presente pesquisa tenha identificado um avanço significativo no crescimento do acompanhamento educacional de crianças assistidas pelo n-PBF na faixa etária de 4 a 5 anos em Fortaleza, com o acompanhamento da condicionalidade de educação chegando ao percentual de 68% no bimestre de outubro/novembro de 2024 após o crescimento de mais de 30 pontos, se comparado com o valor de 37% no bimestre de junho/julho de 2023, a problemática de acesso aos equipamentos educacionais para crianças do município merece destaque, principalmente pela persistência dos baixos índices de acompanhamento durante o ano de 2023 e o primeiro bimestre de acompanhamento de 2024 em comparação com o desempenho nacional no mesmo período, podendo apresentar repercussões na faixa etária do Bolsa Família.

Assim, conforme dados do Índice de Necessidade de Creche Estados e Capitais (INC), elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), a pesquisa identificou que 62,1% das 41.462 crianças de 0 a 3 anos que pertenciam aos grupos prioritários de acesso à creche no ano de 2023 não frequentaram nenhum tipo de equipamento educacional similar à creche em Fortaleza (FMCSV, 2024). O referido índice tinha como base critérios como a prioridade de vagas para crianças em situação de pobreza, crianças que viviam em famílias monoparentais, aquelas com cuidadores economicamente ativos que poderiam exercer a função laborativa caso tivessem acesso à creche e crianças com deficiência (Vieira, 2023).

Esse dado se agrava quando verificado que 9.307 crianças menores de 3 anos viviam em situação de pobreza no município (para os dados da pesquisa, as crianças identificadas como em situação de pobreza seriam aquelas que teriam famílias com renda

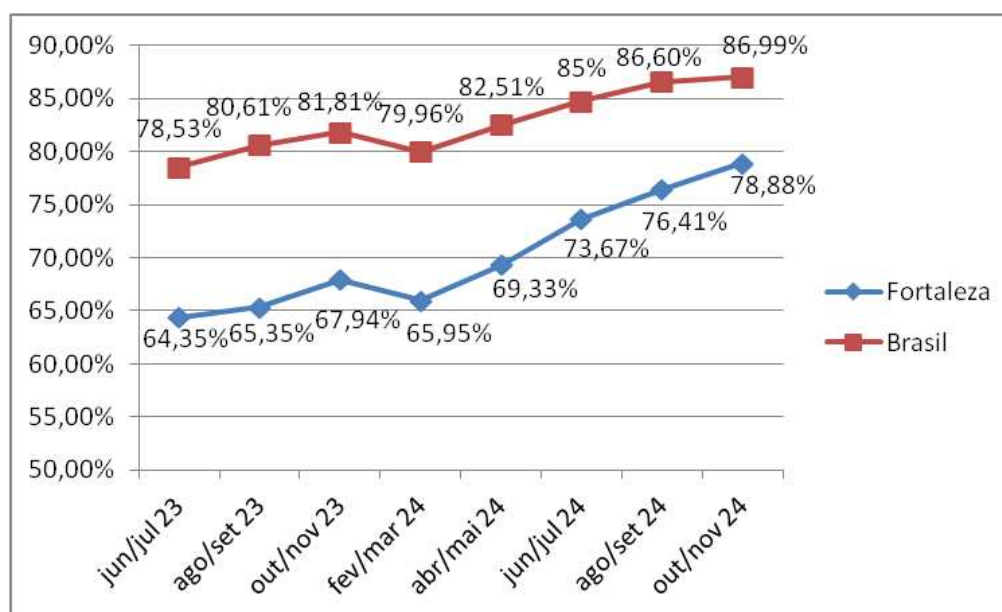
mensal per capita igual ou inferior a R\$ 218, elegíveis ao recebimento do n-PBF) sendo que 84,3% não frequentavam creches, e que dentro desse grupo quase 20% (1.809 crianças) enfrentaram a ausência de vagas como principal barreira ao acesso aos equipamentos educacionais das creches municipais (Vieira, 2024). Desse modo, 8 em cada 10 crianças em situação de pobreza em Fortaleza não frequentavam creches durante o ano de 2023 (Viana, 2024).

A apresentação do referido dado é de suma importância para a contextualização dos baixos índices de acompanhamento das condicionalidades educacionais da faixa etária de crianças de 4 a 5 anos durante o ano de 2023, na medida em que a creche serve como elemento introdutório à inserção do período da pré-escola (Silva et. al, 2024), momento em que a aferição da frequência de beneficiários do n-PBF pode ser realizada.

Não obstante, ainda que o crescimento do acompanhamento das condicionalidades educacionais da referida faixa etária tenha sido percebido durante o ano de 2024 conforme a sistematização do gráfico 5, relatos de falta de vagas em creches e elementos como a distância entre casas e unidades de ensino pelas famílias de crianças foram identificadas em pesquisa nos sítios eletrônicos de jornais locais do município de Fortaleza (G1 CE, 2024). Conforme o IBGE, apenas 33,88% da população de zero a três anos era atendida por creches em Fortaleza no ano de 2024, percentual abaixo da média nacional de 37,76%. (G1 CE, 2024).

No que tange ao percentual de beneficiários acompanhados pela educação na faixa etária de 6 a 17 anos no biênio de 2023 a 2024, observa-se que os dados apresentam uma incidência superior no que tange ao acompanhamento das condicionalidades educacionais desde o começo do período avaliado, mantendo uma tendência de crescimento sem variações de quedas substanciais (com exceção do bimestre de fevereiro/março de 2024, representado pelo período de retomada do acompanhamento após o recesso escolar e as festas de fim de ano, período em que o acompanhamento é suspenso):

Gráfico 6 - Percentual de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 17 anos) no biênio de 2023-2024, município de Fortaleza/CE e Brasil



Fonte: Autoria própria com elaboração baseada nos dados disponibilizados pela plataforma do MDS em Brasil (2025e).

Conforme observado, o indicador brasileiro de acompanhamento da condicionalidade de educação da faixa etária de beneficiárias entre 6 a 17 anos é iniciada no bimestre de junho/julho de 2023 com o percentual de 78,5%, representando mais de 12.432.000 de estudantes na rede pública de ensino. Durante o período avaliado, o crescimento da faixa de acompanhamento nacional apresentou maior variação entre os bimestres de fevereiro/março de 2024 (com número aproximado de 13,35 milhões de estudantes) e abril/maio de 2024 (aproximadamente 13,7 milhões de estudantes), com o crescimento percentual de 2,55%. O último bimestre do período avaliado, representado pelo período compreendido entre outubro/novembro de 2024, representa o maior percentual de acompanhamento da referida faixa etária, com mais de 14.049.375 milhões de estudantes acompanhados (Brasil, 2025f).

No que tange ao acompanhamento em Fortaleza na faixa etária de 6 a 17 anos, o bimestre de fevereiro/março de 2024 atingiu o percentual de 63,8%, representando aproximadamente 147 mil estudantes dos 230 mil elegíveis para o acompanhamento no município. No período avaliado, o maior crescimento do índice de acompanhamento ocorreu entre os bimestres de abril/maio de 2024 (159 mil estudantes) e junho/julho de 2024 (168 mil

estudantes), com o crescimento percentual estimado em 4,3%. Por fim, o último bimestre representou o maior percentual de acompanhamento obtido durante o período avaliado pela pesquisa, atingindo o percentual aproximado de 78,8% com mais de 174 mil beneficiários acompanhados pela educação em Fortaleza (Brasil, 2025f).

No que se refere à compatibilização dos indicadores coletados na faixa etária de 6 a 17 anos com as expectativas de gestão do Governo Federal, observa-se que o indicador nacional ao longo período avaliado obtém um crescimento de quase 9 pontos percentuais, saindo do percentual de 78,5% e chegando ao índice de 86%. Conforme o documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27, o percentual do Brasil no ano de 2024 já atingiu a expectativa de acompanhamento prevista para o ano de 2027, fixada em 85% dos beneficiários do n-PBF (Brasil, 2023b).

Já no cenário municipal de Fortaleza, foi identificado o crescimento percentual aproximado de 14% entre o bimestre de junho/julho de 2023 (64,3%) e o bimestre de outubro/novembro de 2024 (78,8%). Com isso, Fortaleza cumpre a expectativa de gestão consubstanciada no documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 para o ano de 2024 (70%) e se aproxima da estipulação prevista já para o ano de 2026, fixada em 80% do acompanhamento da faixa etária de assistidos de 6 a 17 anos do n-PBF (Brasil, 2023b).

No que diz respeito às métricas constantes no PEI 2023-26, observa-se que o referido documento não apresenta expectativas de gestão condensadas para a faixa etária de 6 a 17 anos, apresentando duas faixas etárias distintas no Objetivo Estratégico 5: contribuir para o acesso à educação de 85% das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos (meta 5,7); e contribuir para ampliar o acesso à educação de 75% dos adolescentes de 16 a 17 anos beneficiários (Brasil, 2024d). Nesse sentido, o documento desenvolvido pelo MPO como enfoque na agenda transversal para crianças e adolescentes apresenta condições mais críveis de análise para a referida faixa etária indicada na pesquisa.

Em fevereiro de 2023, o Censo Escolar 2022 indicou que Fortaleza figurava como a capital brasileira com maior cobertura de matrículas no Ensino Fundamental em tempo integral do país, com 64,4% (relativo ao número de 113.491) dos alunos matriculados na rede pública de ensino (Fortaleza, 2023b). Segundo o Censo Escolar 2023, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), Fortaleza se manteve como a capital com a maior cobertura de tempo integral no País, com 64,8% dos alunos da rede pública de ensino matriculados na modalidade (Fortaleza, 2024f).

A média estadual cearense também apresenta expressividade. Conforme os dados do Censo Escolar de 2024, o Ceará foi o estado brasileiro com a maior proporção de estudantes do Ensino Fundamental matriculados em tempo integral, alcançando 54,9%. No Ensino Médio, o estado também se destaca, ocupando a segunda posição nacional, com 54,6% dos alunos nessa modalidade, ficando atrás apenas de Pernambuco (69,6%) (Ceará, 2024a).

É importante a menção de que o município de Fortaleza teve sua educação referendada com o selo ouro no Selo de Compromisso com a Alfabetização 2024, divulgado pelo MEC em novembro do mesmo ano (Fortaleza, 2024f). Outro dado significativo em relação à alfabetização de crianças em Fortaleza advém do 1º Relatório de Resultados do Indicador Criança Alfabetizada, também desenvolvido pelo MEC, diagnóstico no qual o município figurou como líder entre as capitais do Brasil, com 74,03% das crianças do 2º ano alfabetizadas na idade certa em 2023 (Fortaleza, 2024g).

Com base na coleta dos dados, o desenvolvimento de políticas públicas educacionais no âmbito do município de Fortaleza apresenta relação com os índices de acompanhamento da condicionalidade educacional na faixa etária de 6 a 17 anos de jovens assistidos pelos n-PBF, como no caso do índice de permanência dos alunos na modalidade de tempo integral na rede pública de ensino no município. Esse tipo de observação conjunta dos indicadores quantitativos do acompanhamento de condicionalidades educacionais da faixa etária de 6 a 17 anos durante o biênio avaliado, das estipulações desenvolvidas nas expectativas de gestão do Governo Federal e das políticas educacionais articuladas pela Prefeitura de Fortaleza permitem compreender o processo de implementação do n-PBF como uma lógica intersetorial, conforme preconizado no desenho institucional do programa social.

Nesse sentido, para o aumento dos índices do acompanhamento das condicionalidades da educação nas faixas etárias de crianças de 4 a 5 anos e de jovens de 6 a 17 anos, a intersetorialidade e articulação intergovernamental que permeiam a composição ministerial do Governo Federal podem ser responsáveis por políticas públicas paralelas ao n-PBF para o enfrentamento da desigualdade social e o fomento da inclusão pela educação. Esse tipo de desenvolvimento de políticas públicas para além da dimensão assistencial do Bolsa Família permite o fomento de programas que busquem garantir a permanência de estudantes na rede pública de ensino.

Dentre os exemplos, o Governo Federal desenvolveu o Pé-de-Meia, instituído por meio da Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024¹⁰, como um programa de incentivo-financeiro

¹⁰Apesar de instruído por meio da publicação da referida Lei, o programa Pé-de-Meia só obteve deferimento de

para alunos do ensino médio público cadastrados no CadÚnico cuja renda familiar per capita mensal seja igual ou inferior a R\$ 218,00 (mesmo requisito para a assistência do n-PBF) e estudantes de 19 a 24 anos inscritos na modalidade de ensino de Educação de Jovens e Adultos (EJA) para promover a permanência e a conclusão do ciclo escolar de alunos matriculados na rede pública (Brasil, 2024i).

De modo similar à descentralização promovida no desenho institucional do n-PBF, a adesão ao Pé-de-Meia ocorre por meio da assinatura de compromisso por parte das redes federais, estaduais e municipais que ofertam o ensino médio na rede pública. Pelo registro das informações de matrícula e frequência do estudante em sistema automatizado gerido pela Secretaria de Educação Básica (SEB), órgão alocado no MEC, os estudantes beneficiários precisam atender aos seguintes requisitos para a transferência monetária:

Art. 3º O acesso e a permanência dos estudantes ao incentivo de que trata esta Lei obedecerão aos seguintes requisitos, na forma do regulamento:

- I - efetivação da matrícula no início de cada ano letivo;
- II - frequência escolar mínima de 80% (oitenta por cento) do total de horas letivas;
- III - conclusão do ano letivo com aprovação;
- IV - participação nos exames do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, quando houver, nos exames aplicados pelos sistemas de avaliação externa dos entes federativos para o ensino médio;
- V - participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), para aqueles que frequentam o último ano letivo do ensino médio público;
- VI - participação no Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), para os estudantes da EJA elegíveis ao recebimento do incentivo de que trata esta Lei (Brasil, 2024i).

Atendido os pré-requisitos do programa, o estudante matriculado cuja frequência esteja acima de 80% na rede de ensino público regular recebe o pagamento de incentivos mensais no valor de R\$ 200 durante o período do ensino médio, que podem ser sacados em qualquer momento. No caso de alunos matriculados na modalidade EJA, ao comprovar matrícula, o estudante recebe um incentivo de R\$ 200, além de incentivos de R\$ 225 pela frequência. Por fim, o estudante beneficiário do Pé-de-Meia ainda recebe R\$ 1.000 ao final de cada ano concluído do ensino médio, que só podem ser retirados da poupança após a conclusão do ciclo educacional com a formatura (Brasil, 2024j).

seu pagamento liberado em fevereiro de 2025 após decisão do Tribunal de Contas da União (TCU). Conforme a decisão do tribunal, o Governo Federal deve apresentar, no período de 120 dias, informações relativas ao financiamento do programa ainda em 2025 por meio de uma modificação do projeto que estabelece o financiamento do programa ou enviar um projeto de lei que apresente crédito suplementar para bancar o Pé-de-Meia (Junqueira, 2025). Em tempo, o referido prazo se extingue após o desenvolvimento e apresentação da presente pesquisa, tornando considerações futuras sobre a temática necessárias para estudos posteriores sobre o programa e sua relação com o n-PBF.

Com a inclusão dos estudantes de ensino médio inscritos na modalidade de ensino EJA após a expansão do programa anunciada em 2024, o estado do Ceará passou a contar com mais de 250 mil estudantes assistidos pelo programa (Ceará, 2024b). A menção ao programa Pé-de-Meia no contexto do acompanhamento das condicionalidades da educação do n-PBF no município de Fortaleza e no Brasil apresenta relevância em razão da previsão contida no desenho institucional da nova versão do Bolsa Família para o desenvolvimento de ações complementares por parte dos ministérios envolvidos na gestão do programa social (Brasil, 2023a).

Por meio do estímulo ao tratamento transversal da política pública do programa Bolsa Família, observa-se que a estipulação contida em ambos os documentos analisados na presente pesquisa permite a compreensão de como ações anteriormente dispersas nas gestões ministeriais do MDS, do MPO e do MEC passam a ser agregadas em um planejamento que permite a viabilidade da coordenação e monitoramento da governança de políticas públicas no Brasil. Assim, o desenvolvimento de ações complementares que venham a fomentar a permanência do estudante beneficiário do n-PBF matriculados na rede pública de ensino, como no caso do Pé-de-Meia, representa a existência da corresponsabilidade entre as ações conjuntas desenvolvidas entre os Ministérios para a consecução dos objetivos preconizados pelo Governo Federal dentro do contexto educacional e de combate à pobreza no país.

Por fim, levando em consideração a funcionalidade do CME de Fortaleza enquanto instância de controle social das políticas públicas relacionadas à educação municipal, fora desempenhada pesquisa no sítio eletrônico do referido órgão para a verificação da menção de acompanhamento das condicionalidades educacionais do n-PBF durante o período avaliado, bem como a procura por alguma menção às faixas etárias de acompanhamento de crianças de 4 a 5 anos e de 6 a 17 anos com o intuito de verificar a fiscalização do órgão no que tange ao envolvimento das políticas educacionais do município com o processo de implementação do n-PBF.

Conforme a pesquisa e a leitura dos textos disponibilizados no sítio eletrônico do órgão, foram verificadas a disponibilidade de 9 atas de reunião do conselho pleno em 2023 e 11 atas de reunião do conselho pleno em 2024, sem qualquer menção ao programa do n-PBF ou ao acompanhamento das condicionalidades de educação em Fortaleza (Fortaleza, 2025i). Ademais, além da ausência de menção ao acompanhamento das condicionalidades de educação nas faixas etárias de 4 a 5 anos e de 6 a 17 anos dos beneficiários do n-PBF, não houve nenhuma menção em relação à problemática do acesso de creches no município ou à

articulação das políticas educacionais desenvolvidas em Fortaleza com programas sociais como o Bolsa Família.

A referida constatação com base na leitura das atas disponibilizadas entre o biênio avaliado pela presente pesquisa indica uma ausência relativa à funcionalidade do CME de Fortaleza enquanto instância responsável por realizar o controle social das políticas públicas educacionais da capital cearense. Não obstante, conforme o Decreto nº 15.923, de 07 de março de 2024, responsável por identificar a CEPLARE (célula interna da SME) como célula que coordena e acompanha a frequência escolar dos alunos beneficiários do n-PBF no município, observa-se que o dever de fiscalização do CME de Fortaleza subsiste enquanto órgão que exerce a atividade de fiscalização das articulações educacionais desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A dissertação buscou abordar a perspectiva avaliativa da avaliação do processo de implementação do n-PBF com enfoque no acompanhamento de condicionalidades no município de Fortaleza, capital do Ceará, tendo como marco temporal o biênio de 2023 e 2024, abordando os desenhos institucionais, as expectativas de gestão do Governo Federal em relação ao n-PBF e o contexto situacional das condicionalidades na capital do cearense.

Ao conceber o processo de política pública como uma evolução complementar ao ciclo de políticas públicas pela influência de elementos como atores, instituições, redes e subsistemas, crenças e ideias, fatores contextuais e eventos na implementação da política pública (Cairney; Heikkila, 2014), a dissertação buscou compreender a esquematização dos desenhos institucionais dos programas e políticas sociais que foram envolvidas pela transição da primeira fase do Bolsa Família (PBF), vigente de 2003 a 2019, para a segunda fase (n-PBF), que foi iniciada em 2023. Nesse contexto, a dissertação sistematizou os desenhos institucionais dos programas PBF, AE, AB e do n-PBF para o estudo de suas normas, regras e suas condições situacionais diante do jogo político.

Derivado de disputas para a definição do projeto político utilizado como principal marca do Governo Lula I, o PBF emerge de um contexto derivado de experiências falhas, como o PFZ, para se tornar a política vencedora das disputas internas. Caracterizado como o maior programa da América Latina, o combate à fome e o rompimento intergeracional da pobreza por meio da atribuição do cumprimento de condicionalidades relativas às áreas de saúde, educação e assistência social para a transferência monetária para famílias em situação de vulnerabilidade social fez com que o programa obtivesse êxito na construção de sua relevância perante o imaginário social do país (Unicef, 2023).

Conforme discutido, isso foi resultante por elementos como a identificação de usuários pelo uso da rede de assistência social derivada do Suas e a utilização da plataforma do CadÚnico, estando atrelado à produção de efeitos palpáveis no incremento do poder de compra de beneficiários e a materialização do pagamento por meio da existência do cartão do benefício (Tomazini, 2023). Não obstante, a lógica discursiva dos governos petistas ao relacionar o programa social em seus planos de comunicação conferiu maior visibilidade ao PBF, tornando-o fundamental para a realidade de pessoas em situação de vulnerabilidade social no país (Tomazini, 2023). A identificação de tais elementos foi fundamental para a compreensão da resiliência do programa social durante a primeira fase, até a sua despersonalização derivada do AB.

Com o desenvolvimento da plataforma do Sicon, o acompanhamento de condicionalidades do PBF foi dinamizado para a realidade dos municípios brasileiros. A existência da referida plataforma permitiu o acompanhamento de famílias beneficiárias com políticas públicas derivadas da assistência social para vulneráveis, da saúde e educação. Não obstante, a dissertação identificou que a articulação existente entre os ministérios no incremento da base de dados do Sicon foi de fundamental importância para a produção de indicadores mais críveis, utilizando no campo de pesquisas relacionadas à avaliação de políticas públicas.

Diante da contrapartida do cumprimento de condicionalidades para a transferência monetária às famílias assistidas (Brasil, 2011), a dissertação apontou que a sua razão de existência esteve atrelada com a ideia de efetivação dos direitos sociais com o contato de políticas intersetoriais. Essa lógica, centrada como proposta estruturante do programa ao longo de sua existência, faz com que o Bolsa Família estabeleça o acompanhamento das condicionalidades como diretriz para a gestão do MDS, do MEC e do MS ainda em sua nova versão em 2023, bem como para as Secretarias municipais, responsáveis pela condução do processo de implementação do programa.

Com a suspensão do cumprimento de condicionalidades com a eclosão do surto pandêmico de COVID-19, o PBF foi congelado no âmbito da gestão do ex-presidente Jair Messias Bolsonaro pelo desenvolvimento de políticas de transferência de renda derivadas da incidência dos efeitos socioeconômicos causados pelas normas de isolamento. Ainda que tenha representado medida importante para a assistência de milhões de brasileiros cujas atividades laborais foram suspensas em razão das restrições impostas pelas regras de isolamento social rígido e do distanciamento social para a diminuição do contágio, a oportunidade de suspensão do PBF veio acompanhada de uma lógica de despersonalização e desmonte do programa social.

Nesse sentido, a instauração do AE como meio de combate ao recrudescimento dos índices de pobreza no país diante do contexto pandêmico marcou o início do processo de transição do PBF para o n-PBF. Com o congelamento do acompanhamento das condicionalidades educacionais, de saúde e de assistência social de beneficiários do PBF em razão das normas de isolamento social rígido e distanciamento social, o programa característico dos governos petistas passou a ser substituído gradualmente por políticas desenvolvidas no âmbito da gestão Bolsonaro, como o AE e o AB.

No entanto, a experiência no contexto de crise evidenciou que a política derivada do AE apresentou limitações decorrentes dos mecanismos de identificação de possíveis

beneficiários com a priorização dos meios digitais para a sua operacionalização. Como resultado, o processo de exclusão de assistidos foi potencializado, promovendo limitações de contato com a política assistencial no contexto de crise pandêmica por privações de acesso à internet e no manuseio de celulares próprios para o acesso ao aplicativo digital da Caixa Econômica por parte dos beneficiários.

Substituindo o AE após a promulgação da Emenda Constitucional 114, o AB foi instituído no âmbito da gestão de Bolsonaro como forma de substituição do PBF. Assim, o AB foi criticado ao ser observada uma lógica de desmonte da política pública com a identificação de elementos que comprometeram as capacidades administrativas da gestão do programa social do Bolsa Família com a desorganização de seu desenho institucional e de seus objetivos, desarticulando seu processo de implementação (Gomide; Silva; Leopoldi, 2023). Ademais, a inclusão de benefícios relacionados ao desempenho esportivo e acadêmico derivada do AB trouxe elementos meritocráticos ao conceber a pobreza como derivada da escolha pessoal do indivíduo e da ausência de esforço para a superação condicional de sua situação (Tomazini, 2023).

Tomazini (2023) indicou que o AB foi operacionalizado sob uma perspectiva de mudanças institucionais relacionadas à teoria de Mahoney e Thelen (2010), observando a incidência das mudanças por sobreposição (quando novos objetivos e instrumentos são adicionados aos já existentes na política pública), da mudança por deriva (quando ocorre a preservação de alguns dos elementos formais da política, mas a sua capacidade de impacto é diminuída pela alteração das condições externas) e da mudança por conversão (quando a política passa a ser reinterpretada e implementada de uma forma distinta).

A incidência dos três tipos de mudanças institucionais diante da operacionalização do AB permitiu compreender como a lógica da gestão Bolsonaro afetou diretamente a concepção do Bolsa Família no imaginário social e político na sociedade brasileira pós-crise pandêmica. Não obstante, a identificação dessas mudanças resultantes da implementação do AB permitiu compreender a construção do desenho institucional da referida política no contexto político da gestão do ex-presidente Bolsonaro. É importante destacar que esse processo apresentou problemas em sua implementação, tendo como exemplos a fragilização da rede do CadÚnico, o aumento da cobertura de famílias monoparentais e o aumento do repasse dos valores aos beneficiários como medidas diante do contexto das eleições gerais de 2022 (TCU, 2023).

Com o processo de retomada do Bolsa Família com a instituição da Lei 14.601, de junho de 2023 e a eleição de Lula para um terceiro mandato na chefia do Executivo, a nova

versão do programa social trouxe consigo a correção dos valores transferidos aos beneficiários, atualizações nas condicionalidades para a contrapartida da transferência monetária e incrementos na plataforma do Sicon. Nesse contexto, o n-PBF teve o desafio de se tornar um instrumento para combate ao quadro de insegurança alimentar do país e a queda do quadro vacinal de crianças com a retomada do cumprimento das condicionalidades do programa em 2023, bem como elevar os índices de acompanhamento das condicionalidades de educação após o período pandêmico.

Ao sistematizar os desenhos institucionais de políticas e programas que perpassaram a transição do PBF para o n-PBF, a presente dissertação indica que o processo de implementação do Bolsa Família não ocorreu de forma contínua e ininterrupta. Em sua trajetória institucional, observa-se que o Bolsa Família acabou sendo marcado por inflexões, retrocessos e lógicas operacionais de políticas que apresentaram contrariedade aos objetivos e instrumentos do programa social ao longo de seus mais de 20 anos, como no caso das concepções constantes na política do AB.

A compreensão da existência de um processo de transição entre as fases do Bolsa Família, levando à necessidade de retomada da sua relevância em 2023 diante da realidade socioeconômica do país com o avanço do quadro de insegurança alimentar e a queda na cobertura e na confiabilidade das vacinas, confere a ideia de que até mesmo um dos programas sociais de maior relevância socioeconômica do Brasil pode sofrer com os efeitos de instabilidades políticas e distorções na compreensão da funcionalidade da política pública enquanto medida para enfrentamento da condição de pobreza e da situação de vulnerabilidade social de milhares de famílias no país.

Restituído o Bolsa Família em sua nova versão, observou-se a continuidade da existência de elementos fundamentais para a operacionalização do processo de implementação do programa no Brasil. A composição do modelo federativo do Estado brasileiro permite compreender a distribuição de competências entre a União Federal, os Estados e os Municípios necessárias para a implementação do programa pela divisão de atribuições existentes no federalismo cooperativo, possibilitando a parceria entre as diferentes esferas da federação (Bulos, 2017). No caso dos municípios, em razão de sua proximidade com os assistidos do programa Bolsa Família, observou-se a aderência ao plano de adesão do programa social que confere a atribuição do processo de implementação do programa social.

Essa atribuição foi derivada da existência da descentralização, fundamental para o desenvolvimento das políticas sociais no Brasil pela transferência de poder e autonomia ao ente subnacional (descentralização política) e a delegação de funções no processo de

aplicação de políticas públicas (descentralização de nível de gestão) (Cavalcante, 2009). A compreensão da existência de dois tipos distintos de descentralização permite aferir a funcionalidade municipal para o processo de implementação da política pública do n-PBF.

Nesse contexto, a intersetorialidade representa elemento estruturante de políticas governamentais para o enfrentamento de questões sociais promovendo a interlocução entre atores, órgãos e instituições distintas por meio da criação de canais de comunicação, (Porto; Lacaz; Machado, 2003 apud. Moraes, 2015, p. 60). Essa compreensão permite o entendimento sobre a operabilidade das fases do Bolsa Família, na medida em que a política articula a atuação de composições ministeriais distintas, como o MDS, o MEC e o MS para o enfrentamento do ciclo intergeracional da pobreza.

No meio da existência de formações ministeriais com dinâmicas próprias e cotidianos específicos, a chefia do Poder Executivo deve promover uma formação governamental sólida para garantir a negociação entre atores políticos envolvidos com a gestão responsável pela execução dos programas sociais, compreendendo a gestão pública também enquanto instrumento do jogo político. Nessas circunstâncias, a dissertação indicou a articulação intergovernamental como fundamental para as fases do Bolsa Família pela coordenação das atividades no âmbito interno do Governo Federal, desde o desenvolvimento das portarias que compõem o programa até os seus princípios normativos (Moraes, 2015).

A existência dos elementos supramencionados permitiu a compreensão da relevância de esquematizações desenvolvidas pelo Governo Federal para a construção de metas globais que direcionam a atuação dos entes federados no processo de implementação das políticas públicas, como no caso do acompanhamento de condicionalidades do n-PBF. Consubstanciadas em documentos que encampam a gestão pública, as referidas esquematizações e o desenvolvimento de indicadores a serem alcançados pelas expectativas de gestão do Governo Federal também estimulam a corresponsabilidade dos entes no processo de implementação do n-PBF, principalmente por parte dos municípios brasileiros.

Com objetivos relacionados à produção de um diagnóstico de integração de políticas públicas, à garantia de maior transparência às ações do Governo Federal e com o avanço da governança pública (Brasil, 2023e), o documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 torna-se exemplo do direcionamento promovido pelo Poder Executivo na consecução de metas globais no âmbito da articulação intersetorial e intergovernamental, uma vez que é resultante do estímulo para a elaboração de pautas participativas com enfoques temáticos específicos no PPA 2024-2017, sob a responsabilidade do MPO para o desenvolvimento de políticas transversais.

Conforme observado, o documento trouxe eixos que abordam a transversalidade de políticas públicas destinadas às crianças e adolescentes no Brasil. Estabelecendo como enfoque o eixo de alimentação e renda, a dissertação explorou a existência de dois objetivos relacionados ao acompanhamento das condicionalidades do n-PBF: para as condicionalidades da educação, observou-se a intencionalidade do aumento da taxa de acompanhamento na educação de crianças de 4 a 5 anos beneficiárias do n-PBF para 70% e a ampliação da cobertura de acompanhamento de crianças e adolescentes de 6 a 17 para 85% até 2027; enquanto que para as condicionalidades de saúde observou-se a meta do aumento percentual do acompanhamento de crianças de 0 a 7 para 70% até o final de 2027 (Brasil, 2023e).

Ao promover o reconhecimento da experiência do Bolsa Família como exemplo de política pública de sucesso no estímulo da transversalidade no âmbito da gestão pública, o documento indicou que a complementaridade no trabalho de órgãos ministeriais distintos permite a condução da capacidade estatal para lidar com questões sociais para a consecução de direitos para crianças e adolescentes, promovendo a amplificação do alcance de mecanismos com a experiência do arranjo intersetorial (Brasil, 2023e).

Paralelo à produção da Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27, o PEI 2023-2026, instituído em agosto de 2023 e revisado um ano após sua publicação em razão do lançamento do PPA-2024-27, foi apontado na dissertação como documento que definiu o estabelecimento de objetivos de médio prazo para a coordenação das diretrizes que pautaram as atividades do MDS. Por meio da definição de três tipos de objetivos estratégicos, o Ministério desenvolveu resultados prioritários que devem ser obtidos até o ano de 2026.

Nessas circunstâncias, objetivos finalísticos como o Objetivo Estratégico 4 e o Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26, desenvolvido pelo MDS, permitem compreender a intencionalidade existente pelo Governo Federal, materializada por um plano de ações do MDS, em estimular a indução da articulação intersetorial no âmbito federativo para a conjunção de políticas que envolvam a saúde, a educação e a assistência social, como no caso do n-PBF, para o atendimento de famílias em situação de vulnerabilidade social utilizando a rede do CadÚnico. Esse tipo de esforço relaciona-se intimamente com os elementos fundamentais observados nos desenhos institucionais estudados durante as fases do Bolsa Família em seu processo de transição para a nova versão do programa.

Estabelecendo o foco no estudo do Objetivo Estratégico 5 do PEI 2023-26, do MDS, a dissertação identificou a existência de três metas específicas para o atendimento dos indicadores de acompanhamento das condicionalidades do n-PBF: a meta 5.7, relativa o

acesso à educação de 85% das crianças e adolescentes de 6 a 15 anos beneficiários do Programa Bolsa Família, até 2026; a meta 5.8, com o acesso à educação de 75% dos adolescentes de 16 a 17 anos beneficiários do Programa Bolsa Família, até 2026; a meta 5.9, estimulando o acesso à educação de 65% das crianças de 4 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, até 2026; e a meta 5.10, com o intuito de contribuir para ampliar o acesso à saúde de 80% das mulheres e crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família, até 2026 (Brasil, 2024d).

Não obstante, a identificação adicional de informações de metas como a atualização do portal "Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município" com linguagem acessível, até 2024 (utilizado como fonte de dados para a metodologia da dissertação) e capacitação de gestores, servidores e colaboradores nos estados e municípios para o processo de implementação do n-PBF (Brasil, 2024d) são alguns dos exemplos de intencionalidades pretendidas pelos objetivos de médio prazo do MDS que podem maximizar o acompanhamento das condicionalidades em municípios como a capital cearense.

Por meio da análise dos dois documentos estudados na dissertação como substrato de avaliação para os indicadores de acompanhamento das condicionalidades no município de Fortaleza/CE no biênio de 2023 e 2024, a presente dissertação promove a publicização das expectativas de gestão do Governo Federal pela organização de conteúdos que, apesar de serem derivados da intersectorialidade ministerial e da articulação intergovernamental, encontram-se dispersos no âmbito dos estudos de políticas públicas. Não obstante, essa sistematização serve para a contextualização dos indicadores obtidos pelo acompanhamento de condicionalidades da capital cearense no biênio avaliado pela dissertação.

Assim, no que tange ao acompanhamento de condicionalidades da saúde no biênio analisado, Fortaleza esteve inserida no contexto do desenvolvimento de políticas de saúde paralelas ao n-PBF para a reconquista dos índices de cobertura vacinal entre o público geral e o público infantil. Com a articulação entre diversas organizações, o Governo Federal divulgou o Programa Nacional de Vacinação para o desenvolvimento de ações intersetoriais entre o MEC, o MS, o MDS e as secretarias de saúde de estados e municípios para a retomada do acompanhamento vacinal no Brasil.

Dentre as medidas derivadas do Programa Nacional de Vacinação 2023, foi identificada a articulação da Campanha Nacional de Multivacinação 2023, cuja aderência do município de Fortaleza por meio da gestão Sarto teve como foco crianças de 0 a 14 anos. Ademais, observou-se que a cobertura de atendimento dos postos de saúde no município cresceu durante o biênio de 2023 e 2024, passando de 118 para 136 UBS espalhadas pelo

território de Fortaleza (Carvalho, 2024). Esses esforços permitiram a identificação de medidas que influenciam no acompanhamento das condicionalidades de beneficiários do n-PBF por meio do aumento da cobertura do atendimento primário da população e da oportunização de atualização da caderneta vacinal e do acompanhamento nutricional do público infantil com a ida aos postos de saúde.

Nesse contexto, a pesquisa avaliou o acompanhamento das condicionalidades de saúde dos beneficiários do n-PBF em Fortaleza no que tange à perspectiva geral e no enfoque específico de crianças na faixa etária de 0 a 7 anos, estabelecendo o comparativo com as métricas estabelecidas com base nas expectativas de gestão dos documentos coletados que serviram como substrato para a pesquisa. No que tange ao segundo semestre de 2023, a pesquisa identificou que o acompanhamento geral das condicionalidades de saúde em Fortaleza apresentava o percentual de 76,6%, levemente abaixo dos 78,8% do acompanhamento nacional.

No entanto, ambos os indicadores gerais de acompanhamento apresentaram crescimento no primeiro semestre de 2024, alcançando o percentual comum de 81%. Esse crescimento pode ser interpretado como resultante dos esforços advindos do reforço das políticas públicas na área da saúde, como a valorização do esquema vacinal e da retomada da confiança na aplicação de vacinas, bem como da articulação entre União e municípios para a atuação conjunta entre MS e secretarias municipais de saúde. Apesar de identificado o crescimento no primeiro semestre de 2024, observou-se que a tendência foi transformada em um período de estabilização no segundo semestre do ano, período em que as taxas mantiveram-se no percentual aproximado de 81%.

No que se refere ao acompanhamento das condicionalidades de saúde de crianças de 0 a 7 anos assistidas pelo n-PBF no município de Fortaleza, a forma de comportamento dos indicadores ao longo do biênio avaliado apresentou forte semelhança com a taxa geral. Iniciando o período avaliado com o percentual de 57,5% em Fortaleza e 56,3% no Brasil, foi identificado um crescimento significativo no acompanhamento realizado no primeiro semestre de 2024, atingindo médias de 67% em Fortaleza e 61,60% no Brasil. Da mesma forma que no acompanhamento geral, a tendência de crescimento foi substituída pela estabilização dos indicadores no segundo semestre de 2024, com a manutenção nos percentuais anteriormente obtidos.

Conforme as atividades promovidas pelo MS durante o ano de 2024, verificou-se que a campanha de vacinação do referido ano só teve início no final do ano, no mês de dezembro. Com o enfoque específico nos tipos de vacina de coqueluche, poliomielite,

sarampo e tétano, a campanha de 2024 não apresentou a centralidade na disponibilização de múltiplas vacinas como em 2023, bem como o incentivo de visita aos postos de saúde não foi vinculado ao longo da totalidade do ano.

A menção ao lançamento tardio da campanha de vacinação de 2024 permitiu promover a contextualização dos indicadores observando a repercussão da articulação da política pública de saúde promovida pelo MS com a coordenação conjunta de ações no âmbito municipal. Conforme identificado, a Prefeitura de Fortaleza não desenvolveu durante o referido ano ações semelhantes à Campanha Nacional de Multivacinação em 2023, estabelecendo ações focais contra a poliomielite e a gripe.

Associado ao lançamento tardio da campanha de vacinação de 2024, a presente dissertação indicou a problemática evidenciada pelo CNM durante o ano sobre o abastecimento de vacinas nos municípios brasileiros. Tendo a situação sido reconhecida pelo MS, o comprometimento do abastecimento vacinal na rede municipal de saúde evidencia a complexidade da logística relacionada à produção, financiamento e distribuição das vacinas em um país marcado por sua dimensão territorial e pelo modelo federativo que exige a cooperação entre os entes federados para a articulação de políticas intersetoriais, como no caso das políticas de saúde e de enfrentamento à pobreza, como no caso do n-PBF.

Essa contextualização foi de fundamental importância para a compatibilização das expectativas de gestão constantes no documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27, na medida em que, ainda que o percentual de acompanhamento da intencionalidade do Governo Federal para o ano de 2024 tenha sido obtido nos indicadores municipal e nacional, identificou-se que a tendência de crescimento verificada no segundo semestre de 2023 para o primeiro semestre de 2024 não foi mantida durante o ano de 2024, sendo substituída pela estabilização dos indicadores de acompanhamento geral e específico das condicionalidades de saúde dos assistidos pelo n-PBF.

Assim, com base na avaliação dos indicadores de acompanhamento das condicionalidades da saúde em 2023 e 2024 obtidos pela pesquisa, a dissertação buscou investigar as considerações desenvolvidas pelo CMS de Fortaleza enquanto instância de exercício do controle social das políticas públicas desenvolvidas no âmbito do município. Ao observar, com base na ata da 187ª Reunião Extraordinária, a indicação por parte do referido Conselho de alteração da meta constante no Plano Municipal de Saúde 2022-2025 de 95% de acompanhamento das condicionalidades de saúde geral de beneficiários do n-PBF, conclui-se que a Gestão Sarto já havia sido informada, desde fevereiro de 2024, que o percentual de acompanhamento estipulado pelo município não seria obtido em tempo hábil.

Nesse caso, no que tange ao alinhamento do cumprimento do acompanhamento à nível federal, o desempenho de Fortaleza considerando a meta de 2024 constante no documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 obteve êxito no que tange à 55% de acompanhamento específico de crianças de 0 a 7 anos (Brasil, 2023e), de modo semelhante à meta do PEI 2023-26, do MDS, de atendimento das condicionalidades de saúde de 80% do público geral do n-PBF até 2026, obtida em Fortaleza já no ano de 2024 (Brasil, 2024d). No entanto, a nível municipal de plano de gestão, a intencionalidade de indicadores mais elevados pela Prefeitura de Fortaleza não obteve seu cumprimento inicialmente previsto. Dessa forma, a menção de alteração do indicador do Plano Municipal de Saúde 2022-2025 do município se correlacionou de maneira mais crível com as expectativas constantes nos documentos emitidos pelo Governo Federal do que pelo plano de gestão da administração da Prefeitura de Fortaleza.

No que tange ao acompanhamento das condicionalidades de educação no biênio avaliado, a pesquisa teve como base as faixas etárias de assistidos de 4 a 5 anos e de 6 a 17 anos em Fortaleza. Conforme os dados coletados, observou-se uma tendência de crescimento no acompanhamento da faixa etária de 4 a 5 anos de assistidos pelo n-PBF, com o aumento da taxa percentual em mais de 30% entre os bimestres de junho/julho de 2023 (37,04%) e outubro/novembro de 2024 (68,2%) em Fortaleza. A referida tendência de crescimento também foi identificada na taxa do Brasil durante o biênio avaliado, com um crescimento aproximado de 17 pontos percentuais entre junho/julho de 2023 (63,62) e outubro/novembro de 2024 (80,91%).

O índice percentual de acompanhamento das condicionalidades educacionais da faixa etária de crianças de 4 a 5 anos beneficiárias do n-PBF esteve com a compatibilização estipulada para o ano de 2024 segundo o documento Agenda Transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27 e com o encaminhamento para a obtenção da meta estipulada no PEI 2023-26, do MDS, até o ano de 2026. No entanto, ainda que o n-PBF não apresente, a presente pesquisa identificou a problemática de acesso aos equipamentos educacionais de creches para crianças de 0 a 3 anos no município de Fortaleza com base na pesquisa do INC, indicando que 8 em cada 10 crianças em situação de pobreza em Fortaleza não haviam frequentado creches durante o ano de 2023 (Viana, 2024), fator que complexifica a transição da fase de creche para a pré-escola na rede municipal de ensino para o acompanhamento das condicionalidades de educação conforme os requisitos do n-PBF.

No que diz respeito ao acompanhamento da faixa etária de 6 a 17 anos, a pesquisa identificou uma tendência de crescimento progressivo no acompanhamento da

condicionalidade de educação no Brasil e em Fortaleza durante o biênio avaliado. A taxa nacional, que iniciou em 78,5% no bimestre de junho/julho de 2023, apresentou aumentos consistentes, destacando-se os bimestres de fevereiro/março de 2024 e abril/maio de 2024, nos quais foram registrados o maior crescimento percentual do período avaliado. Esse crescimento culmina no bimestre de outubro/novembro de 2024, período em que atingiu acompanhamento na referida faixa etária atingiu o maior percentual registrado, com mais de 14 milhões de estudantes acompanhados no país.

Dessa maneira, no contexto municipal de Fortaleza, foi possível aferir um avanço expressivo no acompanhamento da condicionalidade de educação, com um crescimento aproximado de 14 pontos percentuais entre os bimestres de junho/julho de 2023 (64,3%) e outubro/novembro de 2024 (78,8%). Esse resultado demonstra não apenas o alinhamento da gestão local com as diretrizes federais, mas também a superação da meta estabelecida para o ano de 2024, conforme previsto na Agenda Transversal Crianças e Adolescentes do PPA 2024-2027, que fixava o índice em 70%. Além disso, a presente pesquisa indica que o percentual alcançado já se aproximou da meta estipulada para 2026, de 80%, pelo documento desenvolvido pelo MPO.

Assim, os dados coletados correlacionam-se com o protagonismo do município de Fortaleza no cenário educacional brasileiro, especialmente no que se refere à oferta de ensino em tempo integral e aos avanços na alfabetização infantil durante o período avaliado. A capital cearense manteve-se, nos anos de 2022 e 2023, como líder nacional em cobertura de matrículas no Ensino Fundamental em tempo integral, com 64,4% dos alunos matriculados (Fortaleza, 2023b). Assim, a presente pesquisa também identificou que a tendência de liderança se manteve em 2024, com cerca de 64,8% dos alunos do Ensino Fundamental matriculados na rede pública de ensino em tempo integral (Fortaleza, 2024f)

Nesse sentido, a análise dos dados evidencia que o desenvolvimento de políticas públicas educacionais no município de Fortaleza está diretamente relacionado aos índices de acompanhamento das condicionalidades educacionais de jovens entre 6 e 17 anos beneficiários do n-PBF. A exemplo disso, destaca-se a permanência dos alunos na modalidade de tempo integral na rede pública municipal, principalmente no que tange ao Ensino Fundamental, demonstrando que a implementação do n-PBF necessita da articulação de forma intersetorial não somente no âmbito Federal, mas também no âmbito municipal ao reforçar a integração entre as áreas de assistência social e educação

Compreendendo o fenômeno da pobreza por seu caráter multidimensional que implica na condução de uma política intersetorial para o seu enfrentamento (Bichir; Oliveira;

Canato, 2016), o desenvolvimento de ações complementares ao n-PBF é de indubitável importância. Nesse sentido, programas como o Pé-de-Meia podem ser implementados conjuntamente ao acompanhamento de condicionalidades do Bolsa Família para incentivar a permanência de crianças e adolescentes na rede pública de ensino por meio da transferência adicional de renda com a conclusão do ciclo do ensino médio.

Por fim, a presente dissertação indica que, apesar de ter empreendido pesquisa no sítio eletrônico do CME de Fortaleza com base nas leituras das atas de reuniões ordinárias realizadas entre 2023 e 2024, não houve nenhum achado substancial no que diz respeito à menção ao acompanhamento das condicionalidades educacionais do n-PBF por parte do órgão. Assim, ainda que o órgão não apresente uma relação específica na gestão ou implementação do programa social no município, sua funcionalidade enquanto responsável por definir e acompanhar as políticas educacionais em Fortaleza seria possível a identificação de questões relacionadas à aferição da frequência escolar de alunos assistidos pelo programa, bem como sobre questões que envolvem a evasão escolar.

Nesse sentido, a ausência de menção ao acompanhamento das condicionalidades educacionais nas faixas etárias de 4 a 5 anos e de 6 a 17 anos de beneficiários do n-PBF nas atas referentes aos anos considerados na pesquisa não permite verificar a atuação do CME de Fortaleza no cumprimento de seu papel como instância de controle social no acompanhamento das condicionalidades educacionais no período delimitado. Apesar de designar a CEPLARE como responsável pelo acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários do n-PBF por meio do Decreto nº 15.923, de 07 de março de 2024, a Prefeitura de Fortaleza não exclui o dever do CME de exercer sua função fiscalizadora. Assim, o Conselho segue tendo a atribuição de acompanhar e supervisionar as ações educacionais promovidas pela Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza.

Assim, observou-se que a complexidade do processo de implementação do n-PBF na realidade municipal de Fortaleza permeia não só o acompanhamento das condicionalidades de saúde e de educação de seus assistidos, mas também o desenvolvimento e articulação das políticas desenvolvidas pelas demais secretarias municipais, como a SMS e a SME. Questões relacionadas à logística de vacinação, desenvolvimento de campanhas para o incremento na confiabilidade vacinal, criação de creches para as crianças em situações de vulnerabilidade social como meio de transição para a pré-escola e o fomento ao ensino público integral apresentam correlações com os indicadores avaliados na pesquisa, permitindo a compreensão da importância dos recursos municipais derivados da Prefeitura de Fortaleza durante o biênio

de 2023-2024, período em que o processo de implementação do Bolsa Família retoma à realidade social do município com a atualização de seu desenho institucional.

Por fim, a dissertação apresenta como indicativo para o desenvolvimento de pesquisas futuras a identificação dos atores envolvidos no processo de implementação do n-PBF no município de Fortaleza no âmbito da gestão pública, suas responsabilidades e o questionamento de elementos concernentes à vivência da realidade da implementação que podem influenciar os índices de acompanhamentos de condicionalidades. Nesse sentido, os trâmites para o desenvolvimento de pesquisas internas no âmbito das Secretarias da Prefeitura de Fortaleza envolvem o ajuizamento de processo por meio do envio do Ofício descrevendo o Projeto de Pesquisa e a finalidade do uso dos dados coletados, fator que demanda disponibilidade de tempo para o aguardo do trâmite e do deferimento da pesquisa.

Em pesquisas desenvolvidas no período de dois anos, período comum para dissertações de mestrado, a espera de resposta por parte da Prefeitura de Fortaleza pode ser um empecilho para a condução da pesquisa. No entanto, verificado que a implementação do n-PBF ainda se mantém principalmente sob a responsabilidade dos municípios em razão da normatização do programa pelo Governo Federal, a delimitação do arranjo institucional por meio da realização de entrevistas qualitativas com gestores localizados nas Secretarias do município de Fortaleza pode permitir a compreensão sobre a realidade dos implementadores envolvidos na articulação entre as áreas da educação, saúde e assistência social para a promoção da intersetorialidade na verificação das condicionalidades relativas à liberação de recursos derivados da transferência de renda para assistidos do n-PBF.

Não obstante, outro indicativo de desenvolvimento de pesquisa possível refere-se à experiência dos assistidos pelo programa social do n-PBF e suas relações com o acompanhamento das condicionalidades previstas no desenho institucional da política pública. Nesse sentido, a realização de entrevistas com os beneficiários da política pode ser de relevância no campo da construção dos estudos sobre o Bolsa Família ao permitir que pesquisadores compreendam as razões pelas quais famílias podem estar em situação de descumprimento das condicionalidades, bem como aferir de que modo os assistidos acessam e reconhecem as dimensões da assistência social, saúde e educação preconizadas pela sistemática das condicionalidades.

REFERÊNCIAS

- AMARAL, Ernesto. Friederich de Lima; MONTEIRO, Vinícius do Prado. Avaliação de Impacto das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **Dados**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 531–570, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/RnQLQnNCwzWZD6xpZts7VwN/>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- ANDRADE, Henrique; RESENDE, Isabelle. **Agravada pela pandemia, fome avança no Brasil e atinge 33 milhões de pessoas, diz estudo**, CNN Brasil, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/agravada-pela-pandemia-fome-avanca-no-brasil-e-atinge-33-milhoes-de-pessoas-diz-estudo/>. Acesso em: 14 mai. 2025.
- ALGEBAIL, Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. 1. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ALMEIDA, Lia de Azevedo; GOMES, Ricardo Corrêa. Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 444–455, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/fBpmPq6Cyg795pzdMMLNmdQ/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 mar. 2025.
- ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. BARREIRA, Maria Cecília R. Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 43-56, 2001.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, p. 29-39, 2001.
- ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 04 jun. 2024.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz; FGV, 2012.
- ASTOLFI, Bruno Cazeiro et.al. Os indicadores sociais no ciclo de políticas públicas: uma revisão sistemática dos últimos cinco anos. **Revista brasileira de políticas públicas**, Brasília, v. 13, n. 2, p. 52-72, 2023. Disponível em: <https://www.gti.uniceub.br/RBPP/article/view/7893>. Acesso em: 21 nov. 2024.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BEDFORD, Kate. Gender and institutional strengthening: the World Bank's policy record in Latin America. **Contemporary Politics**, Londres, v. 15, n. 22, p. 197-214, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569770902858137>. Acesso em 03 set. 2024.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016.

BLOC, Marcelo. **Gabriella diz que gestão Sarto deixou apenas 4 Cras em pleno funcionamento em Fortaleza**, OPOVO, Fortaleza, 2025. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/politica/2025/02/24/gabriella-diz-que-gestao-sarto-deixou-4-cras-em-pleno-funcionamento-em-fortaleza.html>. Acesso em: 07 mai. 2025.

BICHIR, Renata; OLIVEIRA, Maria Clara; CANATO, Pamella. **Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**, Brasília, v. 2016, p. 81-106, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à "crise de caráter" do Estado. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 119–151, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/QNbMmvCG4FFqZF8XMSLhhqC/?lang=pt>. Acesso em: 16 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**, Brasília, 2004. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm#:~:text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,transfer%C3%A4ncia%20de%20renda%20com%20condicionalidades. Acesso em: 08 mai. 2024.

BRASIL. Gestão de Condicionalidades e Acompanhamento das Famílias do Programa Bolsa Família. **Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2024.

BRASIL. Casa Civil. **Relatório indica que Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome em 2014**, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2014/setembro/relatorio-indica-que-brasil-saiu-do-mapa-mundial-da-fome-em-2014>. Acesso em: 14 mai. 2025.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020**. Institui o auxílio emergencial residual para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1000.htm. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Processamento do auxílio emergencial tem inclusão e exclusão indevida de pessoas**. Brasília, 2020b. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/processamento-do-auxilio-emergencial-tem-inclusao-e-exclusao-indevida-de-pessoas.htm>. Acesso em: 19 jun. 2022

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo TC 016.827/2020-1**, Brasília, 2020c.

Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/*/PROC%253A01682720201/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=023a2dd0-f372-11ea-b1cb-732e93a42653. Acesso em: 17 jun. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências, Brasília, 2021. Disponível em:

<https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei nº 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023, Brasília, 2023a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm. Acesso em: 13 mai. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Agenda transversal Crianças e Adolescentes PPA 2024-27**. Brasília, 2023b. Disponível em:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/arquivos-e-imagens/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-ppa-2024-27.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Revista de Comemoração dos 20 anos do Bolsa Família**, Brasília, 2023c.

Disponível em:

https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Eventos/Revista_Comemoracao_20_anos_BF.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Nota Técnica nº 1/2023 - Agenda PPA 2024-2027: Consistência de longo prazo, coerência do marco lógico de médio prazo e adequação financeira e orçamentária das Agendas Prioritárias e Transversais**, Brasília, 2023d. Disponível em:

https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/notas-tecnicas-e-informativos/plppa-2024-2027_agendas-do-ppa_.pdf. Acesso em: 29 abr. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Agenda transversal Crianças e Adolescentes está em 41 programas do PPA 2024-27**. Brasília, 2023e. Disponível em:

<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2023/novembro/agenda-transversal-criancas-e-adolescentes-esta-em-41-programas-do-ppa-2024-27>. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Planejamento Estratégico MDS: uma construção coletiva**, Brasília, 2023f.

Disponível em:

<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/governanca/planejamento-estrategico-institucional-pef>. Acesso em: 30 abr. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Ministério da Saúde divulga cronograma do Programa Nacional de Vacinação de 2023**, Brasília, 2023g. Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/janeiro/ministerio-da-saude-divulga-cronograma-do-programa-nacional-de-vacinacao-de-2023>. Acesso em: 08 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Brasil reverte tendência de queda nas coberturas vacinais e oito imunizantes do calendário infantil registram alta em 2023**, Brasília, 2023h.

Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2023/dezembro/brasil-reverte-tendencia-de-queda-nas-coberturas-vacinais-e-oito-imunizantes-do-calendario-infantil-registram-alta-em-2023>. Acesso em: 13 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia: motivos de baixa frequência - Versão 4.2**, Brasília, 2023i. Disponível em:

https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/eb/acompanhamento-educacional-bolsa-familia/documentos/4_Guia_Rpido_Motivos_de_Baixa_Frequncia_vr_4.1.pdf. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Informe nº 37 • 13 de março de 2024**, Informe Condicionalidades do PBF – resultados do acompanhamento das condicionalidades de saúde e educação de 2023 que refletem o acesso dos beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família aos direitos básicos de saúde e educação, Brasília, 2024a. Disponível em:

https://mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Informes/2024/Informe_Bolsa_Familia_N_37.pdf. Acesso em: 12 jun. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio-Ambiente e Mudança do Clima. **Agenda transversal ambiental PPA 2024-2027**, Brasília, 2024b. Disponível em:

https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/agenda-transversal-meio-ambiente.pdf. Acesso em: 19 mai. 2025.

BRASIL. **Portaria MDS nº 1.012, de 8 de agosto de 2024**. Aprova a revisão do Planejamento Estratégico Institucional do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome para os anos 2023 - 2026, Brasília, 2024c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mds-n-1.012-de-8-de-agosto-de-2024-577353498>. Acesso em: 30 abr. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Cresce a cobertura de 15 das 16 vacinas do calendário infantil**, Brasília, 2024d. Disponível em:

<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/cresce-a-cobertura-de-15-das-16-vacinas-do-calendario-infantil>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **14,7 milhões de pessoas deixaram de passar fome no Brasil no ano passado**, Brasília, 2024e Disponível em:

<https://agenciagov.etc.com.br/noticias/202407/mapa-da-fome-da-onu-inseguranca-alimentar-severa-cai-85-no-brasil-em-2023-1#:~:text=Os%20dados%20da%20ONU%2C%20que,fome%20entre%202022%20e%202023>. Acesso em: 14 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Nova campanha do Ministério da Saúde estimula vacinação para toda vida**, Brasília, 2024f Disponível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202412/nova-campanha-do-ministerio-da-saude-reforca-importancia-da-imunizacao-de-rotina>. Acesso em: 14 mai. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Escolar 2023**: divulgação de resultados. Brasília, Inep, 2024g. Disponível em: https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2023/apresentacao_coletiva.pdf. Acesso em: 16 mai. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica 2023**, Brasília, 2024h. Disponível em: https://download.inep.gov.br/ideb/apresentacao_ideb_2023.pdf. Acesso em: 19 mai. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.818, de 16 de janeiro de 2024**. Institui incentivo financeiro-educacional, na modalidade de poupança, aos estudantes matriculados no ensino médio público; e altera a Lei nº 13.999, de 18 de maio de 2020, e a Lei nº 14.075, de 22 de outubro de 2020, Brasília, 2024i. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14818.htm. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Pé-de-Meia: a poupança do ensino médio**, Brasília, 2024j. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/pe-de-meia>. Acesso em: 15 mai. 2025.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família e Cadastro Único no seu Município**, Brasília, 2025a. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Plataforma PBF - Relatório de Condicionais da Saúde**, Brasília, 2025b. Disponível em: <https://bfa.saude.gov.br/relatorio/consolidado>. Acesso em: 01 fev. 2025.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Mais de 1,3 milhão de famílias deixaram o Bolsa Família em 2024 após melhorarem de renda**, Brasília, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2025/janeiro/mais-de-1-3-milhao-de-familias-deixaram-o-bolsa-familia-em-2024-apos-melhorarem-de-renda>. Acesso em: 21 mai. 2025.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Acompanhamento Educação do Programa Bolsa Família (PBF) - Beneficiários de 4 a 5 anos - a partir de 2023, **Vis Data 3**, Brasília, 2025d. Disponível em: <https://abre.ai/mWjL>. Acesso em: 11 jun, 2025.

BRASIL. Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único. Acompanhamento Educação do Programa Bolsa Família (PBF) - Beneficiários de 6 a 17 anos - a partir de 2023, **Vis Data 3**, Brasília, 2025e. Disponível em: <https://abre.ai/mWjL>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRITO, Emídio Fontenele de. **As habilidades sociais das beneficiadas do Programa Bolsa Família no bairro Parque Genibaú – Fortaleza-CE**. 2019. 343 f. Dissertação (Mestrado

Acadêmico ou Profissional em 2019), Planejamento e Políticas Públicas. Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2019.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**, 10 ed. São Paulo, Editora Saraiva Jus, 2017.

CAIRNEY, Paul; HEIKKILA, Tanya. Comparison of Theories of the Policy Process. SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher (Org.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2014. p. 363-390.

CAMARGO, José Márcio. **Pobreza e garantia de renda mínima**. Folha de São Paulo, São Paulo, 1991.

CARVALHO, Alice. Teles de; ALMEIDA, Erika Rodrigues. de; JAIME, Patrícia Constante. Condicionalidades em saúde do programa Bolsa Família – Brasil: uma análise a partir de profissionais da saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 4, p. 1370–1382, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/pFWQnG7CVgLJSL9WQcjWpJs/>. Acesso em: 27 jan. 2024.

CARVALHO, Kleber. **Prefeitura diz que os 16 postos anunciados em 2023 estão prontos; 3 ainda serão inaugurados**. OPOVO, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2024/08/13/prefeitura-diz-que-os-16-postos-anunciados-em-2023-estao-prontos-3-ainda-serao-inaugurados.html>. Acesso em: 06 mai. 2025.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes? **Revista do Serviço Público**, Brasília, vol. 60, n. 1, p. 29-46, 2009. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/handle/1/1586>. Acesso em: 29 mai. 2024.

CEARÁ. Secretaria da Proteção Social. **Vapt Vupt: atendimento e serviço cidadão**, Fortaleza, 2016. Disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/2016/10/19/vapt-vupt/>. Acesso em: 20 mai. 2025.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece). **IPECE divulga PIBs dos 184 Municípios do Ceará**, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2023/12/15/ipece-divulga-pibs-dos-184-municipios-do-ceara/>. Acesso em: 20 mai. 2025.

CEARÁ. Secretaria de Educação. **Ceará é líder no país em proporção de alunos do Ensino Fundamental matriculados em tempo integral**, Fortaleza, 2024a. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2025/04/09/ceara-e-lider-no-pais-em-proporcao-de-alunos-do-ensino-fundamental-matriculados-em-tempo-integral/#:~:text=O%20Cear%C3%A1%20%C3%A9%20o%20estado,%2C%20pelo%20Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 11 jun. 2025.

CEARÁ. Casa Civil do Governo do Estado do Ceará. **Em evento no Ceará, Governo Federal amplia programa Pé-de-Meia para EJA e CadÚnico**, Fortaleza, 2024b. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2024/08/02/em-evento-no-ceara-governo-federal-amplia-programa-pe-de-meia-para-eja-e-cadunico/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

CHACON, Suely Salgueiro; NASCIMENTO, Verônica Salgueiro do. Para além do (pré)conceito e do discurso - Proposta de avaliação de políticas públicas com base na sustentabilidade. **Revista AVAL**, Fortaleza, v. 4, n. 18, p. 62-87, 2020. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/61650/162644>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CHAVES, Érika Almeida; REGIS, Jerônimo de Freitas; XEREZ, Antônia Solange Pinheiro. Evasão escolar e condicionalidades do Bolsa Família: uma análise das famílias beneficiárias. **Revista Amazonida: Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas**, Manaus, v. 9, n. 4, p. 1-18, 2024. Disponível em: [//www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/16979](http://www.periodicos.ufam.edu.br/index.php/amazonida/article/view/16979). Acesso em: 13 mai. 2025.

CHIECHELSKI, Paulo Cesar Santos. **Sistemática de avaliação para avaliação de municípios que implantaram o programa Bolsa Família**, Orientador: Carlos Nelson dos Reis, 2007, 144 f. Tese (doutorado) — Programa de Pós-graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/591>. 29 mai. 2024.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Em resposta à CNM, Ministério da Saúde reconhece falta de vacinas e aponta medidas para contornar desabastecimento**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/em-resposta-a-cnm-ministerio-da-saude-reconhece-falta-de-vacinas-e-aponta-medidas-para-contornar-desabastecimento>. Acesso em: 11 jun. 2025.

COELHO, Ingrid. **Fortaleza mantém liderança e fica em 1º no PIB do Nordeste**; veja ranking, Diário do Nordeste, Fortaleza, 2023. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/opinioao/colunistas/ingrid-coelho/fortaleza-mante-m-lideranca-e-fica-em-1-no-pib-do-nordeste-veja-ranking-1.3456335>. Acesso em: 20 mai. 2025.

COELHO, Angela Virginia Alves Guimarães. **A construção da intersectorialidade no Programa Bolsa Família em Manguinhos, no Rio de Janeiro**, 2009. 138 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2009.

COHN, Amélia. **Cartas ao Presidente Lula**: bolsa família e direitos sociais, 1. ed. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012.

CONCEIÇÃO, Samara Hipólito da. **Avaliação do Programa Bolsa Família a partir das trajetórias de mulheres do Pirambu, em Fortaleza-CE**: percepções sobre cidadania em processo. 2014. 121f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2014.

COSTA, Delaine Martins; MAGALHÃES, Rosana; CARDOSO, Maria Lúcia de Macedo. Do Bolsa Família ao Auxílio Brasil: desafios e alcances a partir de uma pesquisa avaliativa baseada na teoria do programa. **Cadernos de Saúde Pública** São Paulo, ,v. 39, n. 7, p. 1-16, 2023. Disponível em: <https://cadernos.ensp.fiocruz.br/ojs/index.php/csp/article/view/8226>. Acesso em: 15 mai. 2024.

CHRISPINO, Álvaro. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. 1. ed., 2016. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2016.

CUNHA, G. A. A.; GUEDES, A. B. R. Análise de política de transferência de renda: a condição de vulnerabilidade social como critério possível para a concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC). *In: II Seminário de Pós-Graduação em Políticas Públicas*, 2024, São Borja. p. 559-568, 2024. Disponível em: https://eventos.unipampa.edu.br/seminarioppgpp/files/2022/02/anais_ii_seminario-1.pdf. Acesso em: 04 dez. 2024.

DAMIÃO, Jorginete de Jesus et.al. Condicionais de saúde no Programa Bolsa Família e a vigilância alimentar e nutricional: narrativas de profissionais da atenção primária à saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, São Paulo, v. 37, n. 10, p. 1-15, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/bGSF6Rp3kN6cn3srnFR4xDJ/>. Acesso em: 08 mai. 2025.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 1. n. 24, p. 213–225, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/QPr8CLhy4XhdJsChj7YW7jh/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2025.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The three worlds of welfare**. Londres: Princeton, Princeton University Press, 1990.

ESTRELLA, Juliana; RIBEIRO, Leandro Molhano. Qualidade da gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma discussão sobre o índice de gestão descentralizada. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, p. 625-641, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/HKpRZSG5MCjjCdCQqw7KdKF/>. Acesso em: 24 mai. 2024.

FERRAREZI, Elisabete; RUA, Maria das Graças. A implementação do Programa Bolsa Família: formulação em processo. XIMENES, Daniel de Aquino, **Implementação de políticas públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**, Brasília 2018, p. 63-96, . Disponível em: https://www.academia.edu/41023919/A_implementa%C3%A7%C3%A3o_do_Programa_Bolsa_Fam%C3%ADlia_formula%C3%A7%C3%A3o_em_processo?auto=download. Acesso em: 13 jan. 2025.

FLICK, Uwe. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**, 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLYVBJERG, Bent; BRUZELIUS, Nils; ROTHENGATTER, Werner. **Megaprojects and risk**: an anatomy of ambition. Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 2003.

FMCSV, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. **INC – Índice de Necessidade de Creche**: Estados e Capitais, São Paulo, 2024 Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/inc-indice-de-necessidade-de-creche-estados-e-municipios/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e Política de Renda Mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA, Vicente; FILHO, Ernany Bonfim. Políticas públicas: conceito, ciclo, processo de formação e sua ineficácia no âmbito do sistema penitenciário brasileiro. **Revista Neiba**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 1-29, 2019. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/neiba/article/view/38421>. Acesso em: 26 nov. 2024.

FORTALEZA. **Decreto nº 15.262, de 16 de fevereiro de 2022**. Aprova o regulamento da Secretaria Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SDHDS), Fortaleza, 2022. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/PDF/2023/regulamentos/2022_DC_N%C2%BA_15262_2022_-_Regulamento_da_SDHDS_2022.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Prefeitura de Fortaleza inicia Campanha Nacional de Multivacinação 2023**, Fortaleza, 2023a. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-de-fortaleza-inicia-campanha-nacional-de-multivacinacao-2023>. Acesso em: 13 mai. 2025.

FORTALEZA. **Fortaleza é a capital com maior cobertura de atendimento em tempo integral no Ensino Fundamental, diz Censo Escolar 2022**. Prefeitura de Fortaleza, Fortaleza, 2023b. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-e-a-capital-com-maior-cobertura-de-atendimento-em-tempo-integral-no-ensino-fundamental-diz-censo-escolar-2022>. Acesso em: 11 jun. 2025.

FORTALEZA. **Decreto nº 15.924, de 07 de março de 2024**. Aprova o regulamento da Secretaria Municipal da Educação (SME) e dá outras providências, Fortaleza, 2024a. Disponível em: https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Gestao/Regulamentos/atualizados/2024_DC_n%C2%BA_15.924_de_07_de_mar%C3%A7o_de_2024_Regulamento_SME_1.pdf. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Conselho Municipal de Saúde de Fortaleza. **Ata da 187ª (Centésima Octogésima Sétima) Reunião Extraordinária**, Fortaleza, 2024b. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/156J2wl3RJChe2Q8cwVkeq2GuSoWHA6Ia>. Acesso em: 08 mai. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Beneficiários do Bolsa Família terão até 19 de janeiro para realizar o acompanhamento de saúde**, Fortaleza, 2024c. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/beneficiarios-do-bolsa-familia-terao-ate-19-de-janeiro-para-realizar-o-acompanhamento-de-saude>. Acesso em: 13 mai. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Contra paralisia infantil, Fortaleza inicia Campanha Nacional de Vacinação contra Poliomielite**, Fortaleza, 2024d. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/contra-paralisia-infantil-fortaleza-inicia-campanha-nacional-de-vacinacao-contra-poliomielite>. Acesso em: 14 mai. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Fortaleza terá Dia D de vacinação contra influenza neste sábado (20/04) com 134 locais abertos**, Fortaleza, 2024e. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-tera-dia-d-de-vacinacao-contra-influenza-neste-sabado-20-04-com-134-locais-abertos>. Acesso em: 14 mai. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Sarto visita obras de nova Escola de Tempo Integral na Paupina**, Fortaleza, 2024f. Disponível em:

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/sarto-visita-obras-de-nova-escola-de-tempo-integral-na-paupina#:~:text=Fortaleza%20como%20refer%C3%Aancia%20nacional,integral%20aos%20jovens%20de%20Fortaleza..> Acesso em: 11 jun. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Educação de Fortaleza é ouro no Selo Nacional de Compromisso com a Alfabetização 2024**, Fortaleza, 2024g. Disponível em:

<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/educacao-de-fortaleza-e-ouro-no-selo-nacional-de-compromisso-com-a-alfabetizacao-2024>. Acesso em: 15 mai. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura de Fortaleza. **Na abertura do ano letivo, Evandro se compromete com a universalização da climatização nas escolas**, Fortaleza, 2025a. Disponível em:

[https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/na-abertura-do-ano-letivo-evandro-se-compromete-com-a-universalizacao-da-climatizacao-nas-escolas#:~:text=Ao%20todo%2C%20a%20Rede%20Municipal,CEIs\)%20e%20108%20creches%20parceiras](https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/na-abertura-do-ano-letivo-evandro-se-compromete-com-a-universalizacao-da-climatizacao-nas-escolas#:~:text=Ao%20todo%2C%20a%20Rede%20Municipal,CEIs)%20e%20108%20creches%20parceiras). Acesso em: 14 mai. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social. **Sobre a SDHDS**. Fortaleza, 2025b. Disponível em:

<https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/institucional/sobre-a-sdhds>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social.

Apresentação do Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza. Fortaleza, 2025c. Disponível em:

<https://desenvolvimentosocial.fortaleza.ce.gov.br/menu-conselhos/9-assistencia-social/62-apresentacao-cmas>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Saúde. **A secretaria**, Fortaleza, 2025d. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-327>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Conselho Municipal de Saúde. **Conselho**, Fortaleza, 2025e. Disponível em: https://cmsf.sms.fortaleza.ce.gov.br/?page_id=7. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Secretaria Municipal de Educação. **Sobre a SME**, Fortaleza, 2025f.

Disponível em: <https://educacao.sme.fortaleza.ce.gov.br/sobre-a-sme/>. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Conselho Municipal de Educação. **Histórico CME**, Fortaleza, 2025g.

Disponível em:

https://cme.sme.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=2. Acesso em: 29 abr. 2025.

FORTALEZA. Conselho Municipal de Educação. **Atas do Pleno CME**, Fortaleza, 2025i.

Disponível em:

https://cme.sme.fortaleza.ce.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=197&Itemid=239. Acesso em: 11 jun. 2025.

FRAGA, L. S.; PAULI, R. I. P.; VALCANOVER, V. M.. O acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família: vale a pena o investimento? **XXXV Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 2015, Fortaleza. Disponível em: https://abepro.org.br/biblioteca/TN_WIC_208_236_26992.pdf. Acesso em: 24 jan. 2025.

G1 CE. **12 regionais de Fortaleza, confira a nova divisão da capital cearense**, Fortaleza, 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2021/01/06/12-regionais-de-fortaleza-confira-a-nova-divisao-da-capital-cearense.ghtml>. Acesso em: 06 mai. 2025.

G1 CE. **Mães cobram vagas em creches para os filhos em Fortaleza**, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/educacao/noticia/2024/06/11/maes-cobram-vagas-em-creches-para-os-filhos-em-fortaleza.ghtml>. Acesso em: 11 jun. 2025.

GOMES, Sandra Gomes. Sobre a viabilidade de uma agenda de pesquisa integrando implementação de políticas públicas, formulação e resultados. LOTTA, Gabriella Spanghero (Org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. 1 ed. Brasília: ENAP, p. 11-38, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8552/1/Os%20Arranjos.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2025.

GOMES, Ana Virgínia Moreira; DIAS, Eduardo Rocha. COVID-19 and Labour Law: Brazil. **Italian Labour Law e-Journal**. Bologna, v. 13, p.1-3, 2020.

GOMIDE, Alexandre de; SILVA, Michelle de Sá e; LEOPOLDI, Maria Antonieta. Políticas públicas em contexto de retrocesso democrático e populismo reacionário: desmonte e reconfigurações. GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, p. 1-30, 2023. Disponível: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11939>. Acesso em: 24 mar. 2025.

GUTIERRES, Kellen Alves. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias**: a Política de Assistência Social entre o partido e o Estado. 2015. 253 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

HILL, Michael. **The Policy process in the Modern State**. Third Edition. Prentice Hall, 1997.

HILL, Michael; HUPE, Peter. The multi-layer problem in implementation research. **Public Management Review**, Londres, v. 5, n. 4, p. 471-490, 2003. Disponível: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1471903032000178545>. Acesso em: 24 mar. 2025.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgipc5YsHq/?format=pdf&lang=pt..> Acesso em: 02 mai. 2024.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani; RAYNER, Jeremy. The elements of effective program design: a two-level analysis. **Politics and Governance**, Lisboa, v. 2, n. 2, p. 1-12, 2014. Disponível em: <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/23>. Acesso em 24 jun. 2024.

HOWLETT, Michael.; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Studying public policy: principles and processes**. 4th ed. Oxford: Oxford University Press, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 19 mai. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **População estimada do país chega a 212,6 milhões de habitantes em 2024**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41111-populacao-estimada-do-pais-chega-a-212-6-milhoes-de-habitantes-em-2024>. Acesso em: 20 mai. 2025.

JALES, Paula Raquel da Silva. **Projetos político-ideológicos na Política de Assistência Social**: os sentidos e as direções da participação em disputa. 2020. 232 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/14vqHERZrcvOjQWU3a4WIFDQJjxBpaHYs/view?usp=sharing>. Acesso em: 02 mai. 2025.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores no ciclo de políticas públicas e programas sociais no Brasil. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores sociais**: passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: Ibge, p. 1-58, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101153.pdf>. Acesso em: 21 nov 2024.

JUNQUEIRA, Caio. **TCU libera Pé-de-Meia, mas impõe desafio a Haddad, CNN Brasil**, São Paulo, 2025. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/blogs/caio-junqueira/politica/tcu-libera-pe-de-meia-mas-impoe-desafio-a-haddad/>. Acesso em: 15 mai. 2025.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**, 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAVINAS, Lena et al. Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil. **Texto para discussão nº 748**. Brasília, 1999. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2285>. Acesso em 14 mai. 2024.

LAVINAS, Lena. Políticas públicas de gênero: considerações. **Gênero nas administrações**: desafios para prefeituras e governos estaduais. Fundação Friedrich Ebert, São Paulo, p. 36-38 2000.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. LOTTA, Gabriella Spanghero (org.). **Teorias e**

análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. 1 ed. Brasília: ENAP, p. 11-38, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8552/1/Os%20Arranjos.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services.** Nova York: Russell Sage Foundation, 1980

LUI, Lizandro; COSTA, Marco Aurélio. Arranjos institucionais e relações interfederativas nas regiões metropolitanas brasileiras: a construção de uma matriz de cooperação e seus limites. In: COSTA, Marco Aurélio et. al. **Federalismo: Planejamento, e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: Ipea, 2021, p. 27-49. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11017?mode=full>. Acesso em: 18 nov. 2024.

LOTTA, Gabriella Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos Institucionais de Políticas Públicas: aprendizados a partir de casos do Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 66, p. 171-194, 2015. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/409>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LOTTA, Gabriella Spanghero; FAVARETTO, Arilson. Os arranjos institucionais de coordenação dos investimentos em infraestrutura no Brasil: uma análise sobre seis grandes projetos do Programa de Aceleração do Crescimento. GOMIDE, Alexandre; PEREIRA, Ana Karine (org.). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao investimento.** 1 ed. Brasília: IPEA, v. 1, p. 237-264, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8552/1/Os%20Arranjos.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

LOTTA, Gabriella Spanghero. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. LOTTA, Gabriella Spanghero (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** 1 ed. Brasília: ENAP, p. 11-38, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8552/1/Os%20Arranjos.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

MAHONEY, James.; THELEN, Kathleen Ann Thelen. **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MATLAND, Richard. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Kansas, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995. Disponível em: <https://selc.wordpress.ncsu.edu/files/2013/03/Synthesizing-the-Implementation-Literature-The-Ambiguity-Conflict-Model-of-Policy-Implementation.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

MANZINI, Eduardo. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, v. 26-27, p. 149-158, 1991. Disponível em: https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista_na_pesquisa_social.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

MARINS, Mani Tebet Azevedo de. Estigma e repercussões do status de beneficiária. PIRES, Roberto Rocha (org). **Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019, p. 658-679. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 31 ago. 2024.

MELO, Larissa Grace Nogueira Serafim de. **Avaliação das condicionalidades em saúde do Programa Bolsa Família**. 2014. 50f. Tese (Doutorado em Saúde Coletiva) - Centro de Ciências da Saúde, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

MEDEIROS, Rogério de Souza; MACHADO, Nínive Fonseca. **Condicionalidades e monitoramento: desafios à gestão do Programa Bolsa Família em municípios paraibanos**. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/condicionalidades-e-monitoramento-desafios-gestao-do-programa-bolsa-familia-em-municipios-paraibanos/>. Acesso em: 14 mai. 2024.

MENEZES, Diego Matheus Oliveira de; BEZERRA, Felipe Portela; BACCARIN, Matheus Pereira. Entre dinâmicas digitais e presenciais: os desafios da participação social na formulação do Plano Plurianual 2024-2027. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 75, n. 1, p. 59 - 88, 2024. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/10316>. Acesso em: 01 mai. 2025.

MORAES, Verena Duarte de. **A gestão das condicionalidades de saúde do Programa Bolsa Família: relações intergovernamentais e intersetoriais**, 2015. 175 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2015.

MORAES, Verena Duarte de; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 129–143, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/WWgcm4mF7DPJ4whh5hRMdPy/>. Acesso em: 08 mai. 2025.

MORENO, Oscar Mauricio Covarrubias. Transversalidad y coordinación de las políticas de estado en el federalismo. **Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública**, v. 20, 2007. Disponível em: <https://biblioteca.inap.gob.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=10454>. Acesso em: 04 jun. 2024.

NUNES; Hugo Miguel Pedro; CASTRO, Rômulo Miguel De.. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único Acompanhamento e Análise do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais**, Brasília, n. 65, 2020. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/gest%C3%A3o%20do%20programa/Boletins%20-%20senarc/Boletim_Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2065_NOVEMBRO.pdf. Acesso em: 23 mai. 2024.

OLIVEIRA, Breyner Pereira. A implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público**, v. 65 n. 4, p. 518-544, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/527>. Acesso em: 14 mai. 2024.

OMS. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020**. Disponível em:

<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>. Acesso em: 05 mai. 2024.

PADILHA, Erick Cruz; OLIVEIRA, David Barbosa de. Análise de Discurso Crítica (Adc):: transdisciplinaridade e atualidade teórico - metodológica para pensar discursos e relações de poder. **Inovação & Tecnologia Social**, Fortaleza, v. 1, n. 1, p. 111–120, 2019. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/1984>. Acesso em: 18 set. 2024.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ensaio/a/RfwV74C88c6psWQ9ydZmbRw/?lang=pt&format=pdf#:~:text=As%20condicionalidades%20em%20rela%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A0,vista%20o%20combate%20%C3%A0%20pobreza>. Acesso em: 13 mai. 2025.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos. DELGADO, Ana Luiza de Menezes. et al. (org.). **Gestão de políticas públicas de direitos humanos**, Brasília: Enap, 2016. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2551>. Acesso em: 26 nov. 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. Intersetorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. **Cadernos de Estudos - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**, Brasília, v. 2017, p. 67-80, 2016. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos%2026.pdf>. Acesso em: 19 nov. 2024.

PORTO, Marcelo Firpo de Souza; LACAZ, Francisco. Antônio de Castro; MACHADO, Jorge Mesquita Huet. Promoção da Saúde e Intersetorialidade: contribuições e limites da Vigilância em Saúde do Trabalhador no Sistema Único de Saúde (SUS). **Saúde em debate**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 65, p. 192–206, 2003. Disponível em:

https://docs.bvsalud.org/biblioref/2023/05/676232/v27-n65-setdez-2003-12a-conferencia-nacional-de-saude-sergio-ar_PeEWj6q.pdf. Acesso em: 04 jun. 2024.

PREMOLI, Marcus Vinícius; CIRINO, Jader Firmino. Avaliação de processo em políticas programas públicos: o caso do programa de microcrédito Nossocrédito - ES. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 42, 2022. Disponível em:

[//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/303](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/303). Acesso em: 18 set. 2024.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**, 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271–1294, 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/bPM5xsjhwWgL54mdx3R7cnP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2025.

ROCHA, Silvia. O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 1, p. 113–139, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/HHjfN6yK4Pgy6PYMfPNp5BK/#ModalHowcite>. Acesso em: 08 mai. 2024.

RODRIGUES, Luciano. Por que Fortaleza é a terceira cidade do País com maior número de beneficiários do Bolsa Família? **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/por-que-fortaleza-e-a-terceira-cidade-do-pais-com-maior-numero-de-beneficiarios-do-bolsa-familia-1.3475369>. Acesso em: 16 dez. 2024.

RUPP, Isadora. **Como o Bolsa Família pode ajudar a melhorar a vacinação infantil**, Nexo, São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2023/02/07/como-o-bolsa-familia-pode-ajudar-a-melhorar-a-vacinacao-infantil>. Acesso em: 07 mai. 2025.

SABATIER, Paul. Top-down and bottom-up approaches to implement research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge, v. 6, n. 1, p. 21-48, 1986. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7592082/mod_folder/content/0/Sabatier%20-%201986%20-%20Top-down%20and%20Bottom-up%20Approaches%20to%20Implementatio.pdf?forcedownload=1. Acesso em: 21 nov. 2024.

SALES, Hélida Marinho Toscano de Brito, et al. Redução da cobertura vacinal no Brasil: uma revisão integrativa. **Brazilian Journal of Health Review**, Curitiba, v. 6, n. 1, p. 3752-3763, 2023. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.34119/bjhrv6n1-290>. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJHR/article/view/57361/41967>. Acesso em: 01 fev. 2025.

SCHEEFFER, Fernando; JOHNSON, Guillermo Alfredo. As diretrizes do Bolsa Família: uma análise crítica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, p. 7-18, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/22551>. Acesso em: 14 mai. 2024.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 3ª. Ed. São Paulo: Cengage, 2016.

SENNA, Mônica de Castro. Maia.; BRANDÃO, André Augusto; DALT, Salet Da. Programa Bolsa Família e o acompanhamento das condicionalidades na área de saúde. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 1, n. 125, p. 148–166, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/ZRc9qDRydwdLpvmWw7QkmcH/>. Acesso em: 27 jan. 2025.

SILVA, Ana Paula Queiroz da. **Política de transferência de renda e desenvolvimento local: o programa Bolsa família no município de Pedra Grande/RN**. 2008. 134 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social, Formação Profissional, Trabalho e Proteção Social; Serviço Social, Cultura e Relações) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O comunidade solidária: o não enfrentamento da Pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/9bwbjBR9h4GtvChDNTZhdMH/abstract/?lang=pt#/>. Acesso em: 13 mai. 2025.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. SILVA, Maria Ozanira (Org). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora: São Luís: GAEPP, p. 89- 177, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almeida. O Bolsa Família no Brasil: problematizando a transferência de renda condicionada focalizada em famílias pobres no contexto da América Latina. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 16, p. 231–243, 2013 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/1370>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza? **Revista do Serviço Social**, São Paulo, v. 1, n. 145, p. 53-71, 2022. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-1395159>. Acesso em: 24 jul. 2024.

SILVA, Talita et. al. A universalização da pré-escola no Brasil: uma análise de determinantes históricos, **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 44, n 2, p. 357-376, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/KXzqjMh5F5M4gCTPgMdKVNQ/>. Acesso em: 11 jun. 2025.

SILVEIRA, Whenry Hawlysson Araújo. **Programa bolsa família e o consumo no Ceará: impacto das transferências à luz da teoria dos direitos fundamentais**. 2020. 99 f. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2020.

SIQUEIRA, Luana de Souza. Programa Bolsa-Família: uma inovação conservadora? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 177-195, 2013. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/9639>. Acesso em: 27 mai. 2024.

SOUSA, Jessica Rania Ferreira de; BATISTA, Leonardo Ferreira; HELAL, Diogo Henrique. Sobre implementação de políticas públicas: uma revisão sistemática da literatura e agenda de pesquisas. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 37, n. 2, p. 457-487, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/39779>. Acesso em: 21 nov. 2024.

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

TCU. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Fiscalizações em Políticas e Programas de Governo**, Brasília, 2023. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/relatorio-de-politicas/2023/03-auditoria-operacional-de-economicidade-e-eficiencia-do-programa-auxilio-brasil.html>. Acesso em: 02 jul. 2025.

TOKARNIA, Mariana. **OMS: vacinação infantil tem a maior queda contínua dos últimos 30 anos**, Agência Brasil, Brasília, 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2022-07/oms-vacinacao-infantil-tem-maior-queda-da-continua-dos-ultimos-30-anos>. Acesso em: 07 mai. 2025.

TOLEDO, Madu. **Bolsa Família: 4 milhões de crianças estiveram fora da escola em 2023**, Metrôpoles, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/bolsa-familia-4-milhoes-de-criancas-estiveram-fora-da-escola-em-2023>. Acesso em: 15 mai. 2025.

TOMAZINI, Carla. Adeus Bolsa Família? Ambiguidades e (des)continuidades de uma política à deriva. GOMIDE, Alexandre; SILVA, Michelle; LEOPOLDI, Maria (org.). **Desmonte e reconfiguração de políticas públicas (2016-2022)**. Brasília: IPEA; INCT/PPED, p. 1-30, 2023. Disponível: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11939>. Acesso em: 24 mar. 2025.

UNICEF. **Série proteção social - policy brief #2: transferências de renda no Brasil: o novo Bolsa Família e seus antecessores**. Unicef, 2023. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/serie-protecao-social-policy-brief-2>. Acesso em: 29 abr. 2024.

VALOR ECONÔMICO. Pobreza recuou em 2020, mas teria crescido sem auxílio emergencial, diz IBGE. **Globo** Rio de Janeiro, 22 de janeiro de 2022. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/12/03/pobreza-recuou-em-2020-mas-teria-crescido-sem-auxilio-emergencial-diz-ibge.ghtml> ou as ferramentas oferecidas na página. Acesso em: 05 mai. 2024

VARELLA, Drauzio. **O exercício da incerteza**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

VIANA, Theyse. **8 em cada 10 crianças em situação de pobreza em Fortaleza não frequentam creches, aponta estudo**, Diário do Nordeste, Fortaleza, 2024. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/8-em-cada-10-criancas-em-situacao-de-pobreza-em-fortaleza-nao-frequentam-creches-aponta-estudo-1.3586957>. Acesso em: 11 jun. 2024.

VIEIRA, Lara. **61% das crianças em situação de pobreza no Ceará estão fora das creches**, OPOVO, Fortaleza, 2024. Disponível em em: <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2024/11/25/61-das-criancas-em-situacao-de-pobreza-no-ceara-esta-fora-das-creches.html>. Acesso em: 11 jun. 2025.

XIMENES, Daniel de Aquino; AGGATE, Juliana Picoli. A gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família: uma experiência intersetorial e federativa. **Revista Inclusão Social**, Brasília, v. 5 n. 1, p. 11-19, 2011. Disponível em: <https://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1662>. Acesso em: 06 mai. 2024.

WEIBLE, Christopher; CARTER, David. Advancing policy process research at its overlap with public management scholarship and nonprofit and voluntary action studies. **Policy Studies Journal**, Califórnia, v. 45, n. 1, p. 22-49, 2017. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/psj.12194>. Acesso em: 25 mar. 2024.

ZANELLA, Maria Nilvane. **O Programa Bolsa Família e as suas condicionalidades no acompanhamento de crianças e adolescentes**: diagnóstico do Município de Paranavaí. Monografia (especialização) - Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/53744?show=full>. Acesso em: 27 jan. 2025.