

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DOS
MOTIVOS QUE LEVARAM AO DESLIGAMENTO DE
UM GRUPO DE BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE
SANTO ÂNGELO/RS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

Diego Pretto

Santa Maria, RS, Brasil

2015

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DOS
MOTIVOS QUE LEVARAM AO DESLIGAMENTO DE UM
GRUPO DE BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE
SANTO ÂNGELO/RS**

Diego Pretto

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração, Linha de Pesquisa em Sistemas de Gestão e Estruturas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**

Orientador: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Santa Maria, RS, Brasil

2015

Ficha catalográfica elaborada através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Central da UFSM, com os dados fornecidos pelo (a) autor (a).

Pretto, Diego

Programa Bolsa Família: Uma análise dos motivos que levaram ao desligamento de um grupo de beneficiários no município de Santo Ângelo/RS / Diego Pretto. -2015.

107 f.; 30 cm

Orientador: Reisoli Bender Filho

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de Pós-Graduação em Administração, RS, 2015

- | | |
|--|--------------------------------------|
| 1. Programa Bolsa Família | 2. Programas complementares |
| 3. Emancipação sustentada das famílias | I. Bender Filho, Reisoli II. Título. |

© 2015

Todos os direitos autorais reservados a Diego Pretto. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser feito mediante a citação da fonte.

E-mail: diego_pretto@yahoo.com.br

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Administração**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Dissertação de Mestrado

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DOS MOTIVOS QUE
LEVARAM AO DESLIGAMENTO DE UM GRUPO DE BENEFICIÁRIOS
NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS**

elaborado por
Diego Pretto

como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Gestão de Organizações Públicas

COMISSÃO EXAMINADORA:

Reisoli Bender Filho, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Daniel Arruda Coronel, Dr. (UFSM)

Marcelo Pustilnik de Almeida Vieira, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 11 de maio de 2015.

AGRADECIMENTOS

Ao término de mais uma etapa de minha vida, se faz necessário agradecer àquelas pessoas que de alguma forma contribuíram para a realização desse sonho.

Agradeço a Deus por ter me dado força e coragem para enfrentar com ânimo e superar com êxito todos os desafios que surgiram ao longo dessa caminhada.

A minha esposa, Aline Queirós da Fonseca, companheira de todos os momentos, pelo apoio, carinho e compreensão em relação às minhas ausências, fruto das viagens a Santa Maria e das horas dedicadas aos estudos.

Aos meus pais, Jane Aparecida Pretto e Vanderlei Dias Pretto, pelos ensinamentos de ordem moral, pelo incentivo e apoio incondicional durante a realização do mestrado.

Ao professor orientador, Prof. Dr. Reisoli Bender Filho, pelos ensinamentos fornecidos, por mostrar o caminho correto para o desenvolvimento da pesquisa e pelo apoio e atenção empreendida durante todas as etapas de elaboração do trabalho, sempre com muita boa vontade e profissionalismo.

A todos os professores do Programa Pós Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Maria, em especial, ao professor Milton Luiz Wittmann, pelas orientações iniciais à época da qualificação do projeto.

À Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania do município de Santo Ângelo, RS, na pessoa da Secretária Genelúcia Dalpiaz, pela generosidade em compartilhar dados e informações relativas ao Programa Bolsa Família e pelo apoio fornecido durante as fases de realização da pesquisa.

À equipe que auxiliou na aplicação dos questionários e as famílias que se dispuseram a respondê-los, sem as quais a execução da pesquisa não seria possível.

Enfim, estendo os meus sinceros agradecimentos a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma para a concretização dessa conquista.

Muito obrigado a todos!

“Não poderás ajudar aos homens de maneira permanente se fizeres por eles aquilo que eles podem e devem fazer por si próprios”.

(Abraham Lincoln)

RESUMO

Dissertação de Mestrado
Programa de Pós Graduação em Administração
Universidade Federal de Santa Maria

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DOS MOTIVOS QUE LEVARAM AO DESLIGAMENTO DE UM GRUPO DE BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO/RS

AUTOR: DIEGO PRETTO

ORIENTADOR: PROF. DR. REISOLI BENDER FILHO

Data e Local da Defesa: Santa Maria/RS, 11 de maio de 2015.

O trabalho buscou avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família partindo da análise dos motivos que geraram o desligamento das famílias ex-beneficiárias do município de Santo Ângelo (RS), entre os anos de 2009 a 2013, bem como correlacioná-los com os programas complementares, a fim de identificar se o programa gerou condições de emancipação, ou se a situação está atrelada a fatores de ordem externa. Para isso, realizou-se uma pesquisa *survey* exploratória de corte-transversal com 237 famílias ex-beneficiárias. Os resultados revelam que o motivo preponderante para o desligamento do programa foi o aumento da renda domiciliar *per capita*, sendo esse resultado originado pela concessão de aposentadorias seguida da inserção no mercado de trabalho, enquanto que os programas complementares mostraram-se praticamente sem efeito para a inclusão dos ex-beneficiários no mercado de trabalho; ao passo que a inclusão produtiva esteve atrelada em grande medida ao empenho das famílias na busca de melhores condições de vida. Além disso, o período de recebimento, os motivos de exclusão do programa e a percepção dos entrevistados corroboram a ideia de dependência contínua em relação ao benefício. Contudo, à época do recebimento do benefício apareceram repercussões positivas, sobretudo, relacionadas à melhoria nas condições alimentares, aumento da frequência escolar e reforço do orçamento doméstico. Desse modo, conclui-se que o referido programa se constitui atualmente em política compensatória e distributiva em detrimento de seus aspectos desenvolvimentistas, sendo passível de adequações em seu desenho institucional.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Programas Complementares. Emancipação sustentada das famílias.

ABSTRACT

Master's Thesis
Post-Graduation Program in Management
Santa Maria Federal University

BOLSA FAMÍLIA PROGRAM (FAMILY ALLOWANCE): AN ANALYSIS OF THE REASONS THAT LED INTO THE TERMINATION OF A BENEFICIARY GROUP IN THE CITY OF SANTO ÂNGELO/RS

AUTHOR: DIEGO PRETTO

SUPERVISOR: PROF. DR. REISOLI BENDER FILHO

Date and Place of defense: Santa Maria/RS, May 11th, 2015.

The study sought to evaluate the effectiveness of Bolsa Família Program through the analysis of the reasons that are responsible for the termination of former beneficiary families in the city of Santo Ângelo (RS), among the years from 2009 to 2013, as well as correlate them with complementary programs, in order to identify whether the program has created emancipation conditions, or whether the situation is linked to external order factors. For this, an exploratory research of cross-sectional cut has been realized with 237 former beneficiary families. The results revealed that the predominant reason for the termination from the program was the increasing in the household incomes per capita, and this result has been originated by the granting pensions, followed by the insertion in the labor market, while the complementary programs have been shown practically without effect for the former beneficiaries inclusion in the labor market, whereas the productivity inclusion has been linked in large part to the commitment of the families in the search for better life conditions. Moreover, the period of benefic reception, the reasons for the exclusion from the program and the perception of the interviewees confirm the idea of continuous dependence into the benefit. However, in the benefit receiving time, positive repercussions have shown up, mainly, related to the improvement in the food condition, the school attendance has increased and the household budget has reinforced. In this way, it is concluded that, the program is, nowadays, in compensatory and distribution policy to the detriment of its developmental aspects, being subject to adjustment in the institution design.

Key-words: Bolsa Família Program. Complementary Programs. Sustained Emancipation of the Families.

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-------------|--|----|
| Tabela 1 – | Número de famílias beneficiadas e valor dos recursos transferidos no período de vigência dos programas unificados sob a perspectiva do Programa Bolsa Família..... | 39 |
| Tabela 2 – | Cobertura e transferência de renda operacionalizadas por meio do PBF entre 2004 e 2013 | 40 |
| Tabela 3 – | Tipos de benefícios, valores e critérios de elegibilidade | 43 |
| Tabela 4 – | Condicionalidades pertinentes ao Programa Bolsa Família | 45 |
| Tabela 5 – | Número de famílias desligadas do PBF, 2004-2013, Santo Ângelo/RS..... | 59 |
| Tabela 6 – | Renda <i>per capita</i> das famílias beneficiárias do PBF, Santo Ângelo/RS..... | 61 |
| Tabela 7 – | Grau de instrução dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS..... | 62 |
| Tabela 8 – | Ocupação dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS..... | 63 |
| Tabela 9 – | Faixa etária dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS | 64 |
| Tabela 10 – | Quantidade e tipo dos benefícios pago as famílias beneficiárias do PBF, Santo Ângelo/RS..... | 67 |
| Tabela 11 – | Perfil dos respondentes segundo as variáveis: número de pessoas que compõem a família, número de integrantes da famílias empregados e quem está empregado..... | 70 |
| Tabela 12 – | Perfil dos respondentes segundo as variáveis: número de integrantes da família que estão na escola, quem são os integrantes das famílias que frequentam a escola, escolaridade dos pais, qual a série/ano que os filhos estão cursando e caso os filhos tenham concluindo seus estudos, qual o grau de escolaridade atingido | 71 |
| Tabela 13 – | Perfil dos respondentes quanto às variáveis: renda bruta familiar e principal fonte de remuneração..... | 73 |
| Tabela 14 – | Determinantes para o aumento da renda domiciliar <i>per capita</i> das famílias ex-beneficiárias do PBF, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS..... | 74 |
| Tabela 15 – | Resultado referente à participação dos programas complementares do PBF sobre a inclusão dos ex-beneficiários no mercado de trabalho, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS..... | 77 |
| Tabela 16 – | Resultado da contribuição dos programas complementares do Programa Bolsa Família para a autonomia dos beneficiários, à época do recebimento do benefício | 79 |
| Tabela 17 – | Repercussões do Programa Bolsa Família na vida dos ex-beneficiários, à época do recebimento do benefício, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS..... | 82 |

LISTA DE EQUAÇÕES

| | |
|-------------------------------------|----|
| Equação 1 – Cálculo da Amostra..... | 49 |
|-------------------------------------|----|

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Confiabilidade das escalas usando o Alfa de Cronbach | 52 |
|---|----|

LISTA DE FÓRMULAS

| | |
|--------------------------------------|----|
| Fórmula 1 – Fórmula de Cronbach..... | 52 |
|--------------------------------------|----|

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 – Evolução de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família 2004-2013 em Santo Ângelo/RS.....57
- Figura 2 – Evolução dos valores transferidos as famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família 2004-2013 em Santo Ângelo/RS57
- Figura 3 – Motivos pelos quais as famílias foram desligadas do PBF, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.....60
- Figura 4 – Distribuição da amostra pela titularidade do cartão.....69

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|--|
| BPC | – Benefício de Prestação Continuada |
| BSP | – Benefício para Superação da Extrema Pobreza |
| CadÚnico | – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal |
| CAGED | – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados |
| CCSH | – Centro de Ciências Sociais e Humanas |
| CEF | – Caixa Econômica Federal |
| CEP | – Comitê de Ética Pública |
| CRAS | – Centro de Referência e Assistência Social |
| DF | – Distrito Federal |
| FHC | – Fernando Henrique Cardoso |
| GAP | – Gabinete de Projetos |
| IBASE | – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas |
| INEP | – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| IPEA | – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| MDS | – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MEC | – Ministério da Educação |
| MTE | – Ministério do Trabalho e Emprego |
| OIT | – Organização Internacional do Trabalho |
| PBA | – Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde (Bolsa Alimentação) |
| PBF | – Programa Bolsa Família |
| PETI | – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PGRM | – Programa de Garantia de Renda Mínima |
| PME | – Pesquisa Mensal de Empregos |
| PMSA | – Prefeitura Municipal de Santo Ângelo |
| PNAD | – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio |
| PNBE | – Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado a educação (Bolsa Escola) |
| PRONATEC | – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| SEAS | – Secretaria de Estado da Assistência Social |
| SENARC | – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania |
| Sibec | – Sistema de Gestão de Benefícios ao Cidadão |
| SIE | – Sistema de Informação para o Ensino |
| SISNEP | – Sistema Nacional de Ética em Pesquisa |
| SMASTC | – Secretaria de Assistência Social, Trabalho e Cidadania de Santo Ângelo |
| SP | – São Paulo |
| SPSS | – Statistical Package Social Scienses |
| UNICEF | – Fundo das Nações Unidas para a Infância |

LISTA DE APÊNDICES

| | |
|---|-----|
| Apêndice A – Termo de Confidencialidade | 101 |
| Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido | 102 |
| Apêndice C – Modelo de questionário aplicado | 103 |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 16 |
| 2 A INSERÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL | 22 |
| 2.1 A constituição do sistema de proteção social no Brasil | 22 |
| 2.2 Os programas de transferência de renda | 24 |
| 2.3 O processo de implantação dos programas de transferência de renda | 26 |
| 2.3.1 Programas de transferência de renda implantados no Brasil entre 1996-2002 | 27 |
| 2.3.1.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) | 27 |
| 2.3.1.2 Programa de apoio financeiro as iniciativas municipais de implementação de Programas de Garantia de Renda Mínima | 29 |
| 2.3.1.3 Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano | 30 |
| 2.3.1.4 Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola – (PNBE) | 31 |
| 2.4.5 A instituição do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - Bolsa Alimentação (PBA) | 32 |
| 2.4.5.1 O Programa Auxílio Gás | 32 |
| 2.3.2 Programas de transferência de renda implantados no Brasil a partir de 2003 | 33 |
| 2.3.2.1 Programa Cartão Alimentação..... | 33 |
| 2.3.2.2 Programa Bolsa Família (PBF)..... | 34 |
| 3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF | 36 |
| 3.1 O programa Bolsa Família | 36 |
| 3.2 Implementação e administração de benefícios do Programa Bolsa Família | 41 |
| 3.3 As condicionalidades e os programas complementares no âmbito do PBF | 44 |
| 4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 47 |
| 4.1 Delineamento e definição de termos | 47 |
| 4.2 População e amostra | 49 |
| 4.3 Coleta de dados | 50 |
| 4.4 Tratamento e análise de dados | 51 |
| 4.5 Aspectos éticos | 53 |
| 5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTO ÂNGELO (RS) | 55 |
| 5.1 O Programa Bolsa Família no município de Santo Ângelo | 55 |
| 5.1.1 O perfil das famílias beneficiárias do município de Santo Ângelo | 61 |
| 5.2 Análise e discussão dos primários | 68 |
| 5.2.1 Perfil da amostra | 69 |
| 5.2.2 Análise dos determinantes para o desligamento dos ex-beneficiários, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS..... | 74 |
| 5.2.2.1 Análise da contribuição dos programas complementares no desligamento dos ex-beneficiários, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS..... | 77 |
| 5.2.3 Repercussões do Programa Bolsa Família na vida dos ex-beneficiários, à época do recebimento do benefício. | 82 |
| 6 CONCLUSÕES | 86 |
| REFERÊNCIAS | 89 |
| APÊNDICES | 101 |

1 INTRODUÇÃO

O processo de constituição dos direitos sociais¹, e, conseqüentemente, o tratamento que foi despendido para o campo da política social ao longo da história brasileira, está diretamente associado às características econômicas, sociais e culturais que predominaram em cada período histórico do país. Neste processo, as políticas públicas de caráter social, que consistem nas ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas para a redistribuição dos benefícios sociais, visando à diminuição das desigualdades estruturais, assumiram diversas posições, conforme discute Höfling (2001).

Nesse sentido, nota-se que o estado brasileiro, ao longo dos últimos séculos, posicionou-se de maneira diferente no combate às mazelas sociais. Inegavelmente, observa-se que, a inação, em alguns momentos, ou as iniciativas estatais, em outros, não tem sido suficiente para aniquilar os problemas socioeconômicos que assolam grande parte da sociedade, ao passo que a desigualdade tem se mantido em níveis elevados.

Corroboram para esse cenário, o analfabetismo, que persiste em determinadas regiões do país (CASTRO, 2009), os altos índices de violência e criminalidade, o desemprego, o déficit habitacional, as péssimas condições de saneamento básico, a precariedade dos sistemas públicos de educação e saúde, bem como o substancial processo de concentração de renda (PIMENTA; PIMENTA, 2011).

Nos anos recentes, a intervenção governamental na área social tem sido pautada, prioritariamente, pelos princípios da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), a qual ampliou os direitos sociais básicos, e pela reforma gerencial do Estado de 1995 (PDRAE, 1995), que ratificou a prioridade do Estado no combate às desigualdades sociais, além de propor uma maior eficiência na gestão dos gastos públicos, especialmente os relacionados às políticas sociais.

O aprofundamento das ações nesta área ocorreu a partir de 1995, com a instituição de diferentes estratégias de combate à pobreza, tais como o Programa

¹ Consideram-se, aqui, os direitos sociais estabelecidos pela Constituição Federal de 1988. Sendo, portanto, a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. (BRASIL, 1988).

Comunidade Solidária (1995), o Programa Comunidade Ativa (1999) e o Programa Fome Zero (2003). Na essência de tais políticas, as transferências de renda foram ganhando centralidade cada vez maior, culminando com a instituição do Programa Bolsa Família, em 2003 (SILVA, 2010).

Concomitantemente, a partir de 2001 o grau de desigualdade de renda, medido pelo coeficiente de Gini², começou a declinar, ainda que de forma paulatina (BARROS; CARVALHO; FRANCO; 2007), bem como, a partir de 2003, inicia-se um processo sistemático de redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza (IPEA, 2014b). Neste processo, um dos determinantes da redução encontra-se na expansão da cobertura e no grau de focalização dos programas de transferências de renda federais, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF) e de outros programas similares, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Bolsa Escola (IPEA, 2007). Programas esses que, no período 1995-2004, foram responsáveis por cerca de 21 pontos percentuais da redução do índice de Gini, conforme enfatiza Soares *et al.* (2006).

No entanto, cabe esclarecer que, apesar de as transferências de renda governamentais contribuírem de forma significativa à redução da desigualdade de renda e para o declínio das taxas de pobreza e extrema pobreza, o fenômeno, fundamentalmente, deve ser associado ao aumento da renda derivada do trabalho (ROCHA, 2013). Corroborando este argumento, Hoffmann (2007) aponta que, no período 1998-2005, os efeitos da parcela relativa aos rendimentos oriundos do trabalho³ foram responsáveis por aproximadamente 66 pontos percentuais da redução do Gini.

Indiscutivelmente, os programas de transferência de renda com condicionalidades, na atualidade, se configuram como a principal estratégia da política social antipobreza do governo federal, sendo que o Bolsa Família posiciona-se como o maior programa de transferência de renda com condicionalidades do Brasil, bem como globalmente (MDS, 2013a). As evidências comprovam que as

² O coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos. Sendo, que, seu valor pode variar desde 0, quando não há desigualdade (as rendas de todos os indivíduos são iguais), até 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda dos outros indivíduos é nula) (IPEA, 2014a).

³ Considerados, aqui, os rendimentos de todos os trabalhos, incluindo-se salários e remunerações de trabalhadores por conta própria e ou empregadores (HOFFMANN, 2007).

transferências monetárias, operadas por meio do PBF, têm proporcionado melhorias significativas no padrão de vida das famílias brasileiras.

O referido programa foi instituído pela medida provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003. E, assim, como nos demais programas operacionalizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), apresenta, em seu escopo, objetivos a serem atingidos, que, neste caso, em específico, são: estimular a emancipação sustenta das famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, bem como combater a pobreza (BRASIL, art. 4º, inciso III; IV, 2004a). Nesse sentido, Weissheimer (2006) afirma que o Programa Bolsa Família tem dois objetivos básicos: (I) combater a miséria e a exclusão social e (II) promover a emancipação das famílias mais pobres.

Por sua vez, atuam de forma direta neste processo as condicionalidades e os programas complementares. De acordo com Pires (2013), as condicionalidades estão relacionadas à área de educação, as quais foram estabelecidas com intuito de romper com o ciclo intergeracional da pobreza; por meio do acesso à educação os filhos de famílias pobres teriam condições, quando adultos, de ocupar postos de trabalho com melhores remunerações, e, conseqüentemente, transporem a condição de pobreza em relação à geração de seus pais. Já, os programas complementares atuam no sentido de proporcionar aos indivíduos as condições necessárias ao desenvolvimento de habilidades, auxiliando-os na superação das situações de vulnerabilidade social e apoiando-os na inserção no mercado de trabalho de forma sustentável (QUINHÕES; FAVA, 2010).

Todavia, passados dez anos da implementação do programa tem-se observado certas mudanças, se por um lado, o programa vem sendo ampliado, por outro um número cada vez maior de famílias tem deixado de receber o benefício; as quais, tecnicamente, são consideradas ex-beneficiárias. Logo, cabe discutir se tais famílias não se enquadram mais nas condições estabelecidas, de forma que o programa gerou condições de emancipação econômica (aumento da renda *per capita*), ou se outros motivos têm levado a essa situação.

Em estudo recente sobre a emancipação das famílias vinculadas ao Programa Bolsa Família, em uma amostra de 148 municípios brasileiros, o MDS⁴

⁴ Estudo sobre o perfil das famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do Programa Bolsa Família em decorrência do processo de revisão cadastral. Caderno de estudos. Desenvolvimento social em debate. Síntese das Pesquisas de Avaliação de Programas Sociais do MDS 2011 – 2014 (MDS, 2014a).

identificou que a mudança da condição, de beneficiários para ex-beneficiários, tem ocorrido, em grande medida, pelo aumento da renda domiciliar *per capita*. Ademais, considerando a revisão cadastral⁵ realizada em 2010, dentre as 1.152.035 famílias convocadas, 39,1% sofreram algum tipo de repercussão no benefício, com isso tiveram o benefício bloqueado ou cancelado, e, posteriormente, desbloqueado e revertido, ou cancelado definitivamente.

Considerando-se aquelas famílias que sofreram alguma repercussão, 60,5% tiveram os benefícios cancelados de forma permanente; dos ex-beneficiários, 39,4% – equivalente a 107.392 famílias – não buscaram realizar a atualização do cadastro; já outras 156.142 famílias realizaram a atualização cadastral, no entanto, tiveram negada a concessão do benefício, enquanto 9.035 não souberam informar.

Analisando-se, especificamente, o grupo de cancelados que não foram atualizar o cadastro, cerca de 30% indicaram como motivo o aumento da renda domiciliar *per capita*, 23,3% informaram desinteresse ou excesso de complicações ou burocracia para a permanência no programa, 13,2% mencionaram problemas relacionados à saúde, dificuldade de deslocamento, falta de documentos e mau atendimento, enquanto 34% apontaram a desinformação como fator preponderante.

Nesse sentido, o número de famílias com benefícios cancelados de forma permanente, entendido como aquelas que não se encontram mais na condição de pobres ou extremamente pobres, tem sido significativo. Logo, isto tende a se configurar em um indicativo de que o PBF está atingindo seus objetivos de promover a inclusão social e a emancipação econômica das famílias beneficiárias.

Seguindo esta linha, de acordo com informações da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania do município de Santo Ângelo (SMASTC/SA, 2014), para o período entre 2009, ano em que se inicia o processo de revisão cadastral, e 2013, referente aos benefícios cancelados de forma permanente, constatou-se que 1.464 famílias foram excluídas do PBF, número que corresponde a 37,30% do total de beneficiários do município⁶.

A partir destas considerações, buscando-se compreender a efetividade do Programa Bolsa Família no município de Santo Ângelo, o presente trabalho

⁵ O processo de Revisão Cadastral consiste em uma ação periódica do Programa Bolsa Família que visa verificar se as famílias beneficiárias, com cadastros sem atualização há mais de dois anos, continuam atendendo aos critérios de elegibilidade do programa (MDS, 2014b).

⁶ Os dados são referentes ao mês de julho e a folha de pagamento do programa do mês de agosto de 2014, conforme Cadastro Único (CadÚnico).

apresenta como problema de pesquisa a seguinte indagação: quais são os motivos que tem levado as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no município de Santo Ângelo, à condição de não beneficiárias?

Como hipótese, tem-se o aumento da renda domiciliar *per capita*. Tal conjectura justifica-se pelo fato de ser um dos principais fatores identificados (ver MDS, 2014a). Por sua vez, com o intuito de explorar as causas deste fenômeno, definiu-se como objetivo geral avaliar os determinantes do aumento da renda domiciliar *per capita* no referido município, entre 2009 e 2013. E, complementarmente, relacioná-los aos programas emancipatórios no âmbito do PBF ou a fatores de ordem externa.

Para subsidiar essa discussão, foram estabelecidos os objetivos específicos: (i) contextualizar o Programa Bolsa Família, a partir da realização de uma abordagem conceitual e histórica, bem como sua associação com outras políticas sociais; (ii) examinar os programas complementares para o processo emancipatório das famílias; (iii) analisar os determinantes que contribuíram para o aumento da renda *per capita*; e (iv) averiguar se estes determinantes estão associados aos mecanismos emancipatórios do programa ou a fatores externos.

A avaliação da efetividade do PBF considerando a emancipação sustentada das famílias, buscando compreender a influência dos programas complementares no processo de desligamento dos ex-beneficiários, constitui-se na principal contribuição do trabalho. Discussão essa que se diferencia das abordagens encontradas na literatura, dado que propõe uma análise mais acurada do programa com base em seu escopo legal, bem como aponta para a necessidade de se travar um debate mais intenso sobre as reais perspectivas do programa, seus atuais efeitos e possíveis readequações, visando romper com a dependência das famílias.

O trabalho está estruturado em outros cinco capítulos, além desta introdução. No segundo, encontram-se aspectos relativos à evolução dos programas de transferência de renda e sua inserção no contexto do sistema de proteção social brasileiro. No terceiro, tem-se como intencionalidade contextualizar o Programa Bolsa Família, mediante a discussão de suas condicionalidades, das responsabilidades atribuídas a cada ente da federação pela gestão do mesmo, assim como mostrar a função dos programas complementares no processo de emancipação sustentada das famílias beneficiárias. O capítulo quatro reserva-se aos

procedimentos metodológicos. No quinto, são apresentados e discutidos os resultados. E, por fim, no sexto, delineiam-se as considerações finais.

2 A INSERÇÃO DOS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO CONTEXTO DO SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO SOCIAL

Este capítulo tem o objetivo de contextualizar historicamente, com destaque às mudanças recentes, a discussão acerca dos programas sociais brasileiros. Para tanto, a seção 2.1 discute a constituição do sistema de proteção social no Brasil, iniciado em 1930 até sua universalização e previsão legal, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A seção 2.2 apresenta os debates sobre os programas de transferência de renda, no contexto do sistema de proteção social brasileiro, a partir de 1991. A seção 2.3 analisa o processo de implantação dos programas de transferência de renda com condicionalidades, desde as experiências municipais até a adoção em âmbito nacional.

2.1 A constituição do sistema de proteção social no Brasil

As primeiras iniciativas no sentido de se construir um sistema de proteção social no país remontam os anos de 1930. Trata-se de um período marcado pela transposição de uma economia, essencialmente, centrada nas atividades agrárias e de exportação para a consolidação do processo de industrialização, do fortalecimento do mercado de trabalho e da vinculação da economia ao mercado global (MARTINELLI, 2009).

Para a consecução deste projeto nacional, focado na urbanização e na industrialização, o governo varguista, desempenhou um papel fundamental, estabelecendo uma nova forma de relacionar-se com a classe trabalhadora (ANTUNES, 2006), tornando-se responsável pelas questões sociais que a afetam (KERNKAMP; PEREIRA, 2013). Inicia-se, então, o processo de regulamentação das relações trabalhistas, além da instituição de benefícios previdenciários e sociais (CARVALHO, 2002).

No entanto, os direitos recém-criados poderiam ser desfrutados somente pelos indivíduos que tivessem vínculo formal com o mercado de trabalho. Dessa

maneira, a população residente na zona rural e os indivíduos sem vínculo empregatício, isto é, aqueles que não detinham carteira assinada, estavam excluídos do sistema de proteção social instituído pelo Estado. Desse modo, tratava-se, portanto, de uma concepção da política social como privilégio e não como direito (CARVALHO, 2002). Nesse sentido, Santos (1987) assevera que este período foi marcado por um processo de cidadania regulada⁷.

Este sistema de proteção social avançou rumo a sua consolidação e expansão nas décadas de 1970 e 1980. Neste período, regido pelo autoritarismo da ditadura militar, ampliaram-se os programas e serviços sociais como uma maneira de compensar a repressão imposta aos movimentos sociais e sindicais (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). As políticas sociais foram pautadas por uma estratégia de modernização conservadora. Teve como resultados a expansão da oferta de bens e serviços, que beneficiou, sobretudo, os segmentos populacionais de média e de alta renda (FAGNANI, 2005), e, portanto, tiveram reduzidos impactos na redistribuição de renda.

Contudo, as estratégias de controle social adotadas pelo governo militar, via programas sociais, não foram suficientes para impedir a reorganização da sociedade civil, o reordenamento dos partidos políticos. Esse movimento social colocava em pauta, no plano nacional, novas demandas sociais pelo “resgate da dívida social acumulada e agravada durante o período da ditadura militar, e, conseqüentemente, pela ampliação de direitos sociais, num movimento de alargamento da concepção de cidadania” (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012, p. 26).

Para Fagnani (2005), entre os anos de 1980 e 1984, assistiu-se o esgotamento da estratégia de modernização conservadora aplicada ao campo da política social. De um lado, devido à reorganização da sociedade civil que clamava por melhores condições de vida, e, de outro lado, pela recessão econômica que agravava as condições sociais das famílias brasileiras e restringia a capacidade de resposta do Estado.

⁷ De acordo com Santos (1987), o conceito-chave que pode ser utilizado para entender a política econômico-social pós 1930 é o conceito de cidadania regulada. O governo varguista, ao regulamentar as relações entre capital e trabalho, mediante a criação de um aparato institucional e legal, estende os direitos trabalhistas e previdenciários aos indivíduos que fossem detentores de alguma profissão regulamentada pelo Estado. Estes, então, implicitamente, eram considerados cidadãos. Não obstante, os indivíduos sem vínculo empregatício formal ou que não tivessem sua profissão regulamentada eram considerados uma espécie de pré-cidadãos, e, conseqüentemente, eram alijados das benesses do Estado.

Nesse sentido, a década de 1980 foi marcada por mobilizações populares e por debates que propugnavam a instalação de um sistema de proteção social capaz de atender às carências sociais da população mais pobre, bem como promover uma maior redistribuição de renda no país, e, em consequência, diminuir as desigualdades sociais. Tais propostas foram incorporadas pela Assembleia Constituinte de 1988.

A Carta Magna, promulgada nesse ano, ampliou os direitos sociais básicos, bem como instituiu a Assistência Social como política pública integrante da Seguridade Social. Ademais, estabeleceu que a Assistência Social deve ser prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988). Assim, o Estado brasileiro passa a adotar um padrão de proteção social de caráter universal.

2.2 Os programas de transferência de renda

No contexto do sistema de proteção social brasileiro, os debates relacionados à concepção de programas de transferência de renda como instrumentos no combate à pobreza e à exclusão social, ocupou, até os anos de 1990, um papel marginal. Como antecedentes desses programas, identificam-se, historicamente, a instituição de mínimos sociais, no âmbito do Estado, a exemplo da criação do salário mínimo, em 1934, para os trabalhadores, do Seguro-Desemprego, em 1986, do abono salarial, da renda mensal vitalícia, em 1974, sendo, posteriormente, substituída pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), de caráter não contributivo, bem como das aposentadorias urbanas e rurais, de caráter contributivo (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Em se tratando de uma discussão mais específica sobre os programas de transferência de renda, o ano de 1991 é considerado como o marco inicial (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). O elemento mobilizador desse debate foi a aprovação, no senado federal, do Projeto Lei de nº. 80/1991, o qual propunha a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). A proposta tinha por intencionalidade atender a todos os brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos com uma renda bruta mensal inferior a 45 mil cruzeiros na época,

correspondente, em valores atuais, a aproximadamente R\$ 425,00 (BRASIL, 1991; SILVA, 2006).

Enquanto o projeto de lei, que visava instituir PGRM, tramitava na Câmara dos Deputados, surgiu uma nova proposta de transferência de renda, que associava os repasses monetários às famílias pobres que possuíssem crianças em idade de escolaridade obrigatória (LAVINAS; BARBOSA, 2000), na época, de sete a quatorze anos. A nova propositura diferenciava-se da proposta anterior, pois passa a vincular a transferência de renda ao grupo familiar, ao passo que, o PGRM previa a instituição de uma renda mínima aos adultos como sendo um direito individual (ROCHA, 2013). Além do mais, a nova proposta estabelecia, como contrapartida das famílias beneficiárias, a manutenção dos dependentes em idade escolar na escola.

No centro das discussões, sobre a instituição de programas de transferência de renda, o fator escolaridade passou a posicionar-se como elemento indispensável para a redução das desigualdades sociais. De acordo com Pochmann (2002), as péssimas condições financeiras obrigam as famílias a introduzirem seus filhos precocemente em atividades laborais. Logo, quando atingem a idade adulta apresentam dificuldades para a inserção no mercado de trabalho, devido a sua precária qualificação profissional. Dessa maneira, uma das formas de romper com o processo de reprodução intergeracional da pobreza consistiria em imputar uma transferência de renda de caráter mensal às famílias pobres que mantivessem seus filhos em idade escolar na escola.

De acordo com Lavinias (1998), os programas de transferência de renda procuram combater a pobreza, de um lado, evitando o trabalho infantil precoce, e, de outro, buscando elevar o grau de instrução das famílias, em especial, de seus dependentes. A ideia era de que o aumento nos índices de escolaridade das crianças ampliaria as capacidades futuras de geração de renda autônoma, e, em consequência, criaria condições para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. Nesse sentido, evidencia-se a adoção de condicionalidades aos programas de transferência de renda.

2.3 O processo de implantação dos programas de transferência de renda

As primeiras experiências de implantação de programas de transferência de renda ocorreram em nível local, inicialmente no município de Campinas (SP) e, posteriormente, no Distrito Federal (DF), ambos em 1995, sob a denominação de Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima e Programa Bolsa Familiar para a Educação, respectivamente (ROCHA, 2013; FERRO; KASSOUF, 2005).

O programa do município paulista, como continua operando atualmente, é o mais antigo Programa Bolsa Escola do país (ROCHA, 2013). Além do mais, tal programa adotou a abordagem de família enquanto unidade beneficiária e articulou a transferência monetária à política de educação, embora em graus diferentes (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

No que diz respeito aos benefícios concedidos às famílias, bem como aos critérios de elegibilidade, destaca-se que nos dois casos, as famílias com renda mensal inferior a 1/2 salário mínimo *per capita* tinham direito a receber um complemento de renda enquanto as crianças em idade escolar estivessem frequentando as aulas. Em Campinas, o benefício familiar foi definido como a quantia necessária para completar a metade de um salário mínimo vezes o número de membros da família; já no Distrito Federal foi definido como um salário mínimo, independente do tamanho da família (SUPLICY, 2003).

A partir de então, inspiradas nas experiências exitosas de Campinas (SP) e Brasília (DF), algumas administrações, tais como as de Ribeirão Preto, de São José dos Campos, de Belém, de Mundo Novo, de Belo Horizonte, de Piracicaba, de Jundiaí, de Blumenau e de Caxias do Sul, dentre outras, instituíram programas próprios de transferência de renda em âmbito local (SUPLICY, 2003). Já no ano de 1998 existiam mais de três dezenas de municípios com programas de transferência de renda em execução, além de estados como o Distrito Federal (LAVINAS, 1998).

Contudo, Rocha (2013) enfatiza que o número de programas que podem ser considerados bem-sucedidos foi muito reduzido, devido à escassez de recursos municipais para atender o contingente de famílias em situação de pobreza, pelas dificuldades de gestão atribuídas ao péssimo aparelhamento das prefeituras, bem como pela precariedade dos serviços públicos prestados em âmbito local, em

especial, aqueles relacionados à educação e à saúde, com os quais os programas de transferência de renda deveriam se articular.

Por sua vez, a instalação efetiva desses programas, com abrangência nacional, em sua grande totalidade, data dos anos de 1999-2002, segundo mandato do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), com a exceção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996 (SILVA, 2006), e da aprovação da Medida Provisória nº. 5.333, de 10 de dezembro de 1997, a qual autorizava a união a conceder apoio financeiro aos municípios que não tivessem condições de custear de forma integral a implementação de programas de garantia de renda mínima em âmbito municipal.

A partir de 2003, com o início do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, intensificam-se as iniciativas de combate à fome e a pobreza, mediante a instituição de novos programas de transferência de renda e, posteriormente, pela unificação dos programas preexistentes a época sob a proposta do Programa Bolsa Família (PBF), que, atualmente, se constitui em um dos maiores programas de transferência de renda com condicionalidades do Brasil (RESENDE; OLIVEIRA, 2008), bem como do mundo (MDS, 2013a).

Nesse cenário, nota-se que os programas de transferência de renda passam a constituir-se em elemento central do Sistema de Proteção Brasileiro, sobretudo, das Políticas de Assistência Social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Com o objetivo de compreender o contexto no qual o PBF foi instituído, apresentam-se mais detalhadamente, nas subseções seguintes, os principais programas de transferência de renda instituídos a partir de 1996.

2.3.1 Programas de transferência de renda implantados no Brasil entre 1996-2002

2.3.1.1 Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)

O primeiro programa de transferência de renda criado em âmbito nacional foi o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), cujo objetivo principal era combater o trabalho infantil, sobretudo, aquele desenvolvido em ambientes

insalubres, perigosos e degradantes, ao qual, na época, muitas crianças estavam expostas (ROCHA, 2011).

Inicialmente, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o governo brasileiro, implementou o programa no estado do Mato Grosso do Sul, onde denúncias indicavam que 2.500 crianças estavam trabalhando em carvoeiras em situação degradante. Posteriormente, o PETI expandiu-se para os estados da Bahia e de Pernambuco, atuando, respectivamente, na zona canavieira e na região do sisal. Nos anos que seguiram, em parceria com os governos estaduais e municipais, priorizando as áreas de maior incidência de trabalho infantil, ampliou-se a cobertura do programa para todas as regiões do país (CARVALHO, 2004).

Esse programa destinava-se, prioritariamente, às famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo, com dependentes de sete a quatorze anos de idade que estivessem trabalhando em atividades insalubres, penosas, perigosas e degradantes, bem como para adolescentes de quinze anos de idade vitimados pela exploração de sua mão de obra, em condição de extremo risco. Também, poderiam ser atendidas crianças e adolescentes de sete a quinze anos de idade, pertencentes a famílias com renda *per capita* familiar de até meio salário mínimo, vitimados pela exploração sexual comercial (BRASIL, 2001a).

O benefício na área rural correspondia a R\$ 15,00 por criança ou adolescente de sete a quinze anos de idade retirados de atividades laborais perigosas, penosas, insalubres ou degradantes. Posteriormente, foi expandido para as áreas urbanas, com um benefício de R\$ 40,00 por criança ou adolescente de sete a quinze anos de idade retirados do trabalho perigoso, penoso, insalubre ou degradante. Este valor poderia ser adotado apenas para capitais, regiões metropolitanas e município com mais de 250.000 habitantes. Nos demais municípios o valor continuou correspondendo a R\$ 25,00 (MDS, 2004).

As contrapartidas eram de que as crianças menores de dezesseis anos não estivessem trabalhando e com frequência mínima anual a escola de 75% (SOARES; SÁTYRO, 2009). Ficou como órgão responsável pelo acompanhamento do programa a Secretaria de Estado da Assistência Social (SEAS), do Ministério do Ministério e da Previdência Social.

Em 2005, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da portaria nº. 666, de 28 de dezembro, integrou o PETI ao Programa Bolsa

Família, visando à racionalização e o aprimoramento dos processos de gestão associados aos programas sociais, à ampliação da cobertura do atendimento das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil do PETI, a extensão das ações socioeducativas do PETI para crianças beneficiárias do PBF em situação de trabalho infantil, bem como a universalização do PBF para todas as famílias que atendessem os requisitos de elegibilidade (BRASIL, 2005). Desse modo, o PETI não foi extinto, ao passo que os dois programas passaram a agir em sinergia no processo de combate à pobreza e à erradicação do trabalho infantil.

2.3.1.2 Programa de apoio financeiro as iniciativas municipais de implementação de Programas de Garantia de Renda Mínima

Os resultados, em grande medida, desastrosos, no que tange à implantação de programas de transferência de renda em âmbito Municipal e o surgimento de novas propostas de programas de garantia de renda mínima, na esfera nacional, nos de 1995 e 1996 culminaram na aprovação da Lei nº 9.533, de 10 de dezembro de 1997. A Lei autorizava o Poder Executivo a conceder repasses financeiros aos municípios que não possuíssem recursos suficientes para financiar de forma integral a implementação de programas de renda mínima vinculados a ações socioeducativas. Destaca-se que o apoio financeiro corresponderia a 50% do valor gasto com a execução dos respectivos programas em âmbito local, sendo o restante financiado integralmente pelo município ou com o apoio do Governo Estadual (BRASIL, 1997).

Ainda, a lei previa que os recursos federais deveriam ser destinados exclusivamente às famílias que preenchessem os requisitos relativos à renda familiar *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo, que tivessem filhos ou dependentes com idade inferior a quatorze anos, bem como comprovassem a matrícula e a frequência dos seus dependentes de sete a quatorze anos, em escola pública ou em programas de educação especial (BRASIL, 1997).

Os municípios interessados na proposta deveriam firmar convênio com o Ministério da Educação (MEC). O programa era focalizado geograficamente, pois se destinava aos municípios com renda e receita tributária *per capita* inferior à média do

seu estado (LAVINAS; BARBOSA, 2000). Complementando, Diniz (2007) discute que, com relação à avaliação da efetividade do programa, parte-se do pressuposto de que o mesmo impunha restrições ao combate à pobreza, bem como à eliminação das situações de marginalidade, em que muitas famílias brasileiras se encontravam.

2.3.1.3 Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano

A partir do segundo mandato de FHC ocorreu a proliferação dos programas de transferência de renda. Especificamente, em 1999, foi constituído o Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Programa que foi inicialmente incorporado ao Plano Nacional de Segurança Pública, visando integrar as políticas de segurança, políticas sociais e ações comunitárias, em cooperação entre Governo federal e estadual, com vista a intensificar ações do Programa Nacional dos Direitos Humanos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

O público alvo era formado por jovens, de quinze a dezessete anos de idade, que estivessem em situação de vulnerabilidade e risco social, pertencentes a famílias com renda mensal *per capita* igual ou inferior a meio salário mínimo nacional, com prioridade para os jovens que estivessem fora da escola, egressos de programas sociais, de programas de atendimento à exploração sexual, jovens em liberdade assistida ou egressos de medidas socioeducativa, bem como aqueles que estivessem sob medida protetiva (BRASIL, 2001b).

Aos jovens participantes do programa era oferecida uma bolsa de R\$ 65,00 (CARVALHO; ALMEIDA, 2003). O programa tinha por intencionalidade ocupar o tempo disponível dos jovens em atividades que contribuíssem para sua inserção social na comunidade local e prepará-los para o mercado de trabalho (SPOSITO; CARRANO, 2003).

As atividades de capacitação previam uma carga horária mínima de 300 horas de aulas teóricas e, posteriormente, a promoção de ações visando à atuação dos jovens na comunidade local, desenvolvidas em um período de doze meses (BRASIL, 2001b). Nota-se que, este programa passa a atender uma parcela de jovens, de 16 a 17 anos de idade, que não eram contemplados no desenho institucional do PETI. Posteriormente, foi substituído pelo Programa Projovem

Adolescente, que incorporou o atendimento de jovens pertencentes às famílias beneficiárias do PBF; a partir disso, as bolsas de R\$ 65,00 foram extintas.

2.3.1.4 Programa Nacional de Garantia de Renda Mínima vinculado à educação – Bolsa Escola – (PNBE)

Diante do número inexpressivo de municípios que aderiram à Lei nº. 9.533/1997 e à necessidade de se articular programas que atingisse todos os municípios brasileiros, instituiu-se, mediante a aprovação da Medida Provisória nº. 2.140/2001, que, posteriormente, foi convertida na Lei nº. 10.219/2001, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação – Bolsa Escola (PNBE).

Esse programa visava atender às famílias que possuíssem sob sua responsabilidade crianças de seis a quinze anos de idade, matriculadas e com frequência mínima de 85%, em estabelecimentos de ensino fundamental regular. O valor do benefício consistia em uma bolsa de R\$ 15,00 por criança, limitando-se a três crianças, sendo que o pagamento dos benefícios deveria ser realizado, preferencialmente, a mãe (BRASIL, 2001c; FERRO, KASSOUF, 2005; RESENDE, OLIVEIRA, 2008).

A renda familiar *per capita* de até R\$ 90,00, como requisito para participação no PNBE, foi definida pelo Decreto nº. 3.823/2001 (BRASIL, 2001d). Porém, Santos *et al.*, (2011) destaca que era vedada a inclusão de crianças beneficiadas pelo PETI, enquanto permanecessem na referida situação.

Aos municípios que aderissem ao PNBE, caberia à realização do cadastramento das famílias beneficiárias, a atualização anual dos cadastros, bem como informar a Secretaria do Programa Nacional de Bolsa Escola, periodicamente, a frequência escolar das crianças beneficiárias (BRASIL, 2001d) e, ao Ministério da Educação a responsabilidade pela gestão do PNBE, em âmbito nacional.

2.4.5 A instituição do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde - Bolsa Alimentação (PBA)

Outro programa de transferência de renda criado em 2001 foi o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde – Bolsa Alimentação (PBA), instituído pela Medida Provisória nº. 2.206, de 06 de setembro de 2001. Esse programa se destinava a promover a melhoria das condições alimentares de gestantes, nutrizes e crianças, de seis meses a seis anos e onze meses de idade, em risco nutricional (BRASIL, 2001e), pertencentes a famílias sem renda ou com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo (BRASIL, 2001f).

Nesse sentido, o PBA tinha por intencionalidade combater a mortalidade infantil e a desnutrição nas famílias mais pobres do país. O benefício financeiro era de R\$ 15,00 por criança, até um máximo de três benefícios por família (SOARES, *et. al.*, 2006), sendo, preferencialmente, recebido pela mulher. Os benefícios tinham vigência de seis meses, no entanto, poderiam ser renovados, caso as famílias atendessem os critérios relativos à condição socioeconômica e ao cumprimento das condicionalidades do programa (BRASIL, 2001f).

No que diz respeito às contrapartidas do PBA, exigia-se que as famílias participassem de ações básicas de saúde, com enfoque predominantemente preventivo, tais como pré-natal, vacinação, acompanhamento do crescimento e desenvolvimento, incentivo ao aleitamento materno e atividades educativas em saúde (BRASIL, 2001f). A responsabilidade pela gestão do programa estava a cargo do Ministério da Saúde.

2.4.5.1 O Programa Auxílio Gás

O Programa Auxílio Gás foi instituído pela Lei nº. 10.453, de 13 de maio de 2002 (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012), com a finalidade de compensar monetariamente as famílias pobres pela extinção, em primeiro de janeiro de 2002, do subsídio de caráter universal implícito no gás de cozinha (ROCHA, 2013).

Para ser elegível, a família deveria auferir uma renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo e estar inscrita no Cadastro Único para programas sociais do MDS ou ser beneficiária dos Programas Bolsa Escola ou Bolsa Alimentação ou estar na condição de potencial beneficiária desses programas (BRASIL, 2002). Nesse programa, o valor do benefício mensal era de R\$ 7,50; porém, o pagamento ocorria bimestralmente, ficando com a gestão o Ministério de Minas e Energia.

Nota-se, que esse programa, por ser uma ação de caráter meramente compensatório, não incorpora os princípios dos demais programas de transferência de renda com condicionalidades, instituídos no âmbito do sistema de proteção social brasileiro.

2.3.2 Programas de transferência de renda implantados no Brasil a partir de 2003

2.3.2.1 Programa Cartão Alimentação

Com a mudança no governo federal, quando da eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, os programas de transferência de renda passaram por mudanças substantivas. De acordo com Silva, Yazbek e Giovanni (2012), esse momento foi marcado por mudanças quantitativas, mas, em especial, qualitativas em direção à construção de uma política pública de transferência de renda de caráter nacional.

Nesse cenário, identificou-se a prioridade no combate ao problema da fome e da pobreza, partindo-se do pressuposto de que as políticas sociais, consideradas importantes instrumentos de combate às desigualdades sociais, deveriam, necessariamente, ser articuladas com as políticas econômicas para promoverem a redistribuição de renda no país. Ademais, foi definida a elevação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento de programas de transferência de renda no orçamento de 2004 para R\$ 5,3 bilhões, mais que o dobro de 2002, alcançando em 2006 e 2008, respectivamente, R\$ 8,3 bilhões e R\$ 10,5 bilhões, respectivamente (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012).

É datado do início do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio da Silva a criação do Programa Nacional de Acesso à Alimentação – Cartão Alimentação –, instituído pela Medida Provisória nº. 108, de 27 de fevereiro de 2003, no âmbito do Programa Fome Zero (BRASIL, 2010). Esse programa vinculou-se às iniciativas destinadas ao combate da fome e à melhoria da segurança alimentar e nutricional, garantindo as pessoas em situação de insegurança alimentar recursos financeiros ou o acesso a alimentos em espécie (BRASIL, 2003a).

O Decreto nº. 4.675, de 16 de abril de 2003, fixou o valor do benefício do Cartão Alimentação em R\$ 50,00, sendo que delimitou a concessão dos benefícios às pessoas ou famílias com renda familiar mensal *per capita* de até meio salário mínimo. Ademais, estabeleceu que o recebimento ocorresse por meio do Cartão Cidadão, expedido, preferencialmente, em nome da mulher responsável pela família, bem como determinou o prazo de duração do benefício em até seis meses, havendo a possibilidade de prorrogação por, no máximo, mais dois períodos de seis meses (BRASIL, 2003b).

Nos termos do programa, os recursos deveriam ser usados única e exclusivamente na compra de alimentos, conforme discutem Soares e Sátyro (2009). Quanto à gestão, as responsabilidades foram delegadas ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

2.3.2.2 Programa Bolsa Família (PBF)

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, e, posteriormente, convertida na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004 (WEISSHEIMER, 2006), sob a perspectiva de criar-se um único programa de transferência de renda com condicionalidades, em âmbito nacional, capaz de articular-se com os programas instituídos pelas esferas subnacionais (SILVA, YAZBEK, GIOVANNI, 2012), com o propósito de promover uma maior redistribuição de renda no país e, por consequência, combater as desigualdades sociais.

De acordo com Cavalcante (2009), o PBF foi resultado da unificação de quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Programa Cartão Alimentação e Auxílio-Gás). O programa, em seu desenho

institucional, incorporou alguns aspectos presentes nos que o precederam, como, por exemplo, as condicionalidades, assim como inovou promovendo a articulação da transferência de renda à oferta das famílias beneficiárias de programas complementares.

Atualmente, o PBF constitui-se no principal instrumento brasileiro de combate à pobreza (SANTOS; MAGALHÃES, 2012) e tem apresentado resultados significativos no que tange à redução dos índices de pobreza e extrema pobreza no país. Portanto, para que se possam compreender melhor as peculiaridades e a efetividade desse programa, no próximo capítulo, é feita a descrição detalhada.

3 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - PBF

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os principais aspectos relacionados à evolução do Programa Bolsa Família nos últimos dez anos. Para tanto, a seção 3.1 analisa o processo de unificação dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação sob a perspectiva do PBF. A seção 3.2 discorre sobre as responsabilidades municipais associadas à implementação e à administração dos benefícios. A seção 3.3 discute o papel estratégico das condicionalidades e programas complementares na promoção da emancipação social e econômica das famílias beneficiárias do PBF.

3.1 O programa Bolsa Família

O PBF foi instituído pela Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, e, posteriormente, convertida na lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004. O programa constitui-se em um instrumento federal de transferência direta de renda às famílias em situação de extrema pobreza e pobreza (WEISSHEIMER, 2006), ou seja, aquelas famílias que recebem, em valores atuais, respectivamente, renda *per capita* mensal de até R\$ 77,00 e aquelas com renda *per capita* mensal de R\$ 77,01 a R\$ 154,00 (MDS, 2014c).

Tendo como mote o enfrentamento imediato da pobreza e as causas estruturais que a perpetuam entre gerações da mesma família, o PBF em sua concepção articulou três objetivos básicos, a saber: a) proporcionar o alívio imediato da pobreza; b) ampliar o acesso às famílias a direitos sociais básicos, tais como educação, saúde e assistência social, e; c) promover ações e programas complementares, com vistas ao desenvolvimento socioeconômico das famílias beneficiárias (MDS, 2013).

Nesse sentido, Kerstenetzky (2009) afirma que o PBF, em sua criação, estabeleceu como premissas básicas diminuir a pobreza e interromper sua

transmissão intergeracional. Enquanto o primeiro objetivo seria atendido por meio das transferências monetárias, o segundo seria atingido pelo cumprimento das condicionalidades de educação e saúde.

De acordo com Weissheimer (2006), quando o novo governo – do então eleito presidente Luiz Inácio Lula da Silva – assumiu a presidência, em 2003, se encontravam em vigência vários programas sociais de transferência de renda, lotados em diversos ministérios, com diferentes listas de beneficiários e heterogêneos critérios de elegibilidade. Contudo, os recursos alocados no orçamento da união eram insuficientes para atender a totalidade do público alvo, o valor monetário dos benefícios era irrisório, bem como faltavam estratégias que garantissem a autonomização das famílias após o desligamento dos programas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Desse modo, tais programas foram submetidos a um processo de unificação sob o guarda-chuva do programa Bolsa Família. Para tanto, unificou-se o público alvo, os critérios de elegibilidade e o sistema de gestão dos programas de transferência de renda então existentes (COTTA; PAIVA, 2010).

Logo, tem-se que o Programa Bolsa Família é resultado da unificação de quatro programas de transferência de renda (Bolsa Escola, Bolsa-Alimentação, Programa Cartão Alimentação e Auxílio-Gás) (SENNA *et al.*, 2007). O argumento em prol da unificação fundamentava-se no pressuposto de que a junção dos programas proporcionaria maiores facilidades na gestão dos instrumentos de combate à pobreza, bem como ampliaria a efetividade dos gastos sociais na área (CAVALCANTE, 2009).

No entanto, ao final de 2004, aproximadamente um ano após a criação do PBF, a incorporação dos programas precedentes não tinha ocorrido em sua plenitude. A clientela atendida, em especial, pelo Programa Bolsa Escola e pelo Auxílio Gás era expressiva, na ordem, respectivamente, de R\$ 3,4 milhões e R\$ 1,3 milhões de beneficiários, de acordo com os registros administrativos do governo federal (ROCHA, 2013).

Sendo que a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2004 constatou uma elevada participação dos domicílios no recebimento de benefícios oriundos dos programas unificados ao PBF (SOARES, *et al.*, 2006), inclusive, indicando superposição do Bolsa Família com estes programas que ele deveria substituir. Assim, apenas 50,7% dos beneficiários do programa recebiam unicamente

este benefício. Os demais domicílios recebiam o benefício do Bolsa Família superpostos com outros programas de transferência de renda, como o Auxílio Gás, Bolsa Escola, Cartão Alimentação e Bolsa Alimentação (ROCHA, 2013).

Dessa forma, a unificação definitiva dos referidos programas sob a perspectiva de um mais amplo – Bolsa Família – constituiu-se em um processo paulatino, que ocorreu de fato a partir de 2012. A Tabela 1 sintetiza as informações sobre a evolução dos programas de transferência renda consolidados sob a égide do Programa Bolsa Família. Nota-se que o número de famílias beneficiárias, bem como os dispêndios anuais em relação aos programas precedentes, de uma forma geral, a partir de 2004, iniciaram uma trajetória descendente até sua incorporação completa ao PBF.

Tabela 1 – Número de famílias beneficiadas e valor dos recursos transferidos no período de vigência dos programas unificados sob a perspectiva do Programa Bolsa Família

| Programa | 2011 | | 2010 | | 2009 | | 2008 | | 2007 | | 2006 | | 2005 | | 2004 | |
|---------------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|-------------------|------------|------------------|------------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|
| | Famílias | Valor Total | Famílias | Valor Total | Famílias | Valor Total | Famílias | Valor Total | Famílias | Valor Total |
| Bolsa Alimentação | | | | | | | 2 | 12.255,00 | 229 | 96.420,00 | 2.474 | 2.130.630,00 | 24.175 | 8.385.945,00 | 53.507 | 56.350.005,00 |
| Bolsa Escola | | | | | 6 | 16.245,00 | 179 | 357.135,00 | 5.860 | 3.862.035,00 | 36.481 | 131.972.505,00 | 1.783.917 | 626.760.210,00 | 3.042.779 | 961.831.830,00 |
| Cartão Alimentação | 1.537 | 1.492.600,00 | 6.934 | 4.802.700,00 | 9.138 | 7.109.950,00 | 14.686 | 10.615.300,00 | 22.193 | 15.863.800,00 | 32.136 | 29.641.150,00 | 83.524 | 59.706.150,00 | 107.907 | 171.031.300,00 |
| Bolsa Família | 13.352.306 | 17.360.387.445,00 | 12.778.220 | 14.372.702.865,00 | 12.370.915 | 12.454.702.501,00 | 10.557.996 | 10.606.500.193,00 | 11.043.076 | 8.965.499.608,00 | 10.965.810 | 7.524.661.322,00 | 8.700.445 | 5.691.667.041,00 | 6.571.839 | 3.791.785.038,00 |
| *Auxílio Gás | | | | | | | 226.131 | 3.391.965,00 | 293.920 | 4.408.800,00 | 576.375 | 8.638.815,00 | 3.401.097 | 51.016.455,00 | 5.356.207 | 80.343.105,00 |

Fonte: SAGI/ MATRIZ de Informação Social Versão 2006 1.5./MDS

Adaptado pelo autor

*os valores do Auxílio Gás tem como referência o mês de dezembro de cada ano

Nesse sentido, a previsão legal de unificação dos programas precedentes sob a forma do PBF torna-se concreta somente a partir de 2012. Ademais, verifica-se também a ampliação da cobertura do PBF, que ocorre mediante a incorporação dos beneficiários dos programas remanescentes e pela concessão de novos benefícios no âmbito de uma estratégia maior de combate à pobreza e à extrema pobreza no país. Nitidamente, ao longo dos últimos dez anos o PBF tem mostrado trajetória ascendente, impulsionada pela ampliação de sua cobertura, bem como pelo aumento ininterrupto dos recursos monetários transferidos às famílias beneficiárias, como pode ser visto na Tabela 2.

Tabela 2 – Cobertura e transferências de renda operacionalizadas por meio do PBF entre 2004 e 2013

| Ano de referência | Número de famílias beneficiadas | Variação anual | Dispêndios anuais em R\$* | Variação anual |
|-------------------|---------------------------------|----------------|---------------------------|----------------|
| 2004 | 6.571.839 | - | 6.197.059.133,79 | - |
| 2005 | 8.700.445 | 32,39 | 9.147.754.271,64 | 47,61 |
| 2006 | 10.965.810 | 26,04 | 11.673.466.865,63 | 27,61 |
| 2007 | 11.043.076 | 0,70 | 13.046.148.547,68 | 11,76 |
| 2008 | 10.557.996 | - 4,39 | 13.879.484.781,41 | 6,39 |
| 2009 | 12.370.915 | 17,17 | 16.590.335.039,80 | 19,53 |
| 2010 | 12.778.220 | 3,29 | 17.284.931.539,45 | 4,19 |
| 2011 | 13.352.306 | 4,49 | 19.774.470.841,94 | 14,40 |
| 2012 | 13.902.155 | 4,12 | 22.473.591.261,00 | 13,65 |
| 2013 | 14.086.199 | 1,32 | 24.890.107.091,00 | 10,75 |

Fonte: SAGI/MDS. Adaptado pelo autor.

* os valores foram atualizados para a data base de dezembro de 2013, pelo IGP-DI, disponibilizado pela Fundação Getúlio Vargas.

No que diz respeito aos beneficiários, o PBF em 2004 atendeu 6.571.839 famílias, enquanto que em 2013 este número atingiu a marca de 14.086.199 famílias. Nesse mesmo período, os recursos transferidos, que em 2004 somavam R\$ 6,2 bilhões, em 2013, totalizaram cerca de R\$ 24,9 bilhões. Especificamente, o período em análise registrou uma expansão real dos recursos transferidos às famílias beneficiárias, na ordem de 156%, enquanto que a ampliação da cobertura do programa atingiu 85%.

A partir destas considerações, nota-se que o contingente de famílias que, ainda, se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza no país é considerável, apesar ter se reduzido nos últimos anos. Numericamente, em 2004 13.433.494 domicílios apresentavam renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza, destes 4.937.374 se encontravam em situação de extrema pobreza. Já, em 2012, foram considerados em situação de pobreza 7.535.059 domicílios, enquanto, 2.847.021 domicílios foram enquadrados como extremamente pobres (IPEA 2014d).

Nesse sentido, pode parecer um paradoxo, mas não é, ao passo que o principal objetivo do Programa Bolsa Família consiste justamente em fazer com que seus beneficiados deixem de sê-lo, conforme discute Weisshermer (2006). Em outras palavras, espera-se que os beneficiários apresentem melhorias nas condições de vida e desenvolvam meios próprios de prover seu sustento (TESTA *et al.*, 2013). Para isso, as condicionalidades e os programas complementares desempenham um papel fundamental.

3.2 Implementação e administração de benefícios do Programa Bolsa Família

A implementação e administração do Programa Bolsa Família segue as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, no que tange às políticas públicas na área de assistência social, que são organizadas com base na descentralização político-administrativa, cabendo, portanto, a coordenação e definição das normas gerais à esfera federal, enquanto a execução dos programas fica a cargo dos estados e municípios (CF, 1988).

Nesse sentido, a Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, que instituiu o PBF, define que a gestão do programa possui caráter descentralizado e deverá ocorrer pela conjugação de esforços dos entes federados (BRASIL, 2004b). Portanto, o sucesso do programa depende do envolvimento efetivo dos governos federal, estadual e municipal.

A coordenação do programa em âmbito nacional está sob a responsabilidade da Secretaria de Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Por sua vez, a implementação a nível municipal, estadual ou no Distrito Federal

depende unicamente da adesão voluntária destes entes federados (BRASIL, 2004b). Por sua vez, a adesão dos municípios interessados se faz por meio da indicação de um gestor local para o programa, bem como pela comprovação da existência formal e em funcionamento de instância de controle social (BRASIL, 2004a).

O Decreto nº. 5.209, de 17 de setembro de 2004, conferiu aos municípios a responsabilidade de inscrever as famílias pobres no Cadastro Único para Programas Sociais do MDS, de ofertar serviços públicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, de constituir uma instância de controle social em âmbito local, de acompanhar o cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiárias, além de recomendar a articulação dos municípios com setores da sociedade civil com vista à promoção de programas complementares (BRASIL, 2004a).

Ademais, os municípios têm como atribuição realizar o registro periódico das informações relativas ao cumprimento das condicionalidades relativas à frequência escolar e à agenda de saúde nos sistemas informatizados do Ministério da Educação e do Ministério da Saúde (BRASIL, 2005). Estes órgãos realizam de maneira bimestral e semestral o acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, respectivamente (MDS, 2008).

Desse modo, nota-se que é sobre os municípios que recai a maior parte das responsabilidades pela administração do programa (SENNA *et al.*, 2007). De acordo com Monteiro, Ferreira e Teixeira (2009), o que tem ocorrido é uma redistribuição das responsabilidades entre os entes federados, que, por consequência, têm ampliado as atribuições municipais.

Quanto à gestão dos benefícios, a Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005, que este define procedimento envolverá todas as etapas necessárias para que ocorra a transferência monetária continuada dos benefícios previstos na Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Tendo início com a habilitação, seleção e concessão dos benefícios, perpassando pelas atividades que alteram a situação e a composição dos benefícios e pelo monitoramento da entrega e ativação, pela Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador do PBF, até o acompanhamento das operações de pagamento às famílias beneficiárias (BRASIL, 2005b).

Nesse contexto, a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania atuará de forma irrestrita em todas as atividades de gestão de benefícios, sempre que for necessário. Por sua vez, aos municípios, a partir de 2005, permitiu-se a realização

de operações com repercussão na situação e composição dos benefícios, a exemplo das operações de manutenção, bloqueio e cancelamento, mediante a utilização Sistema de Gestão de Benefícios (Sibec) (CAVALCANTE, 2009).

O Programa Bolsa Família, em seu desenho institucional, é composto por duas linhas de elegibilidade, que são associadas à renda familiar *per capita* (SOARES; SÁTYRO, 2009), bem como define um limite para as transferências monetárias, que corresponde, no máximo, a um benefício básico e um benefício para superação da extrema pobreza, por unidade familiar considerada extremamente pobre, além de cinco benefícios variáveis e dois benefícios vinculados aos adolescentes, destinado às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extremamente pobreza (BRASIL, 2004b).

Em relação aos valores monetários, nota-se que oscilam de acordo com a composição e a renda mensal *per capita* da família. O PBF define cinco tipos de benefícios, conforme apresentado na Tabela 3.

Tabela 3 – Tipos de benefícios, valores e critérios de elegibilidade

| Categoria de benefícios | Valores dos benefícios | Regras para concessão dos benefícios |
|---|------------------------|--|
| Benefício básico | R\$ 77,00 | Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00); Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família. |
| Benefício Variável de 0 a 15 anos | R\$ 35,00 | Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade. |
| Benefício Variável à Gestante | R\$ 35,00 | Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês. |
| Benefício Variável Nutriz | R\$ 35,00 | Concedido às famílias que tenham crianças entre 0 e 6 meses em sua composição; Pagamento de seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida. |
| Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) | R\$ 42,00 | Concedido às famílias que tenham adolescente entre 16 e 17 anos - limitado a dois benefícios por família. |

(continua)

Tabela 3 – Tipos de benefícios, valores e critérios de elegibilidade

(conclusão)

| | | |
|---|-----------------------|---|
| Benefício para Superação da Extrema Pobreza | Calculado caso a caso | Transferido às famílias que, ainda, após a transferência do PBF permanecem em situação de extrema pobreza. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite da extrema pobreza. |
|---|-----------------------|---|

Fonte: Site do MDS/Bolsa Família/Benefícios/Composição de Benefícios. Adaptado pelo autor

Ressalta-se que os dispêndios com o PBF correrão à conta das dotações orçamentárias alocadas nos programas de transferência de renda, do Cadastro Único e de dotações do Orçamento da Seguridade Social consignadas ao programa (BRASIL, 2004b). No entanto, para a concessão do benefício deverá ser observada a disponibilidade de recursos alocados no orçamento da união para tal finalidade (MDS, 2008).

Nesse sentido, nem todas as famílias elegíveis, após realizarem o cadastramento, em âmbito municipal, receberão no mês seguinte a transferência monetária do programa. Se por um lado, isto pode ser considerado um gargalo, por outro, nota-se que os valores transferidos às famílias beneficiárias têm assumido valores expressivos, especialmente após a implantação do benefício para a superação da condição de extrema pobreza.

3.3 As condicionalidades e os programas complementares no âmbito do PBF

As condicionalidades são os compromissos relacionados às áreas de saúde, de educação e da assistência social que as famílias beneficiárias devem atender para continuar usufruindo dos benefícios do programa (CAVALCANTE, 2009). Caso contrário, podem sofrer sanções, culminando, inclusive, com o cancelamento definitivo do benefício monetário.

Entretanto, as condicionalidades não são uma novidade no âmbito dos programas de transferência de renda, pois estavam presentes nos primeiros

programas desenvolvidos em nível municipal, a partir dos anos de 1995 e mais tarde foram incorporadas também às iniciativas implementadas pelo governo federal.

Conforme discute Pires (2013), as contrapartidas associadas às áreas de saúde e educação têm por objetivo ampliar as capacidades humanas, em especial, dos filhos das famílias mais pobres, para que no futuro possam desfrutar de melhores oportunidades de inserção no mercado de trabalho e, assim, sair da condição de pobreza quando adultos.

O cumprimento das condicionalidades deve ser monitorado pelos gestores municipais responsáveis pela execução do programa nas mais diversas localidades onde o mesmo encontra-se em operacionalização (TESTA *et al.*, 2013). As condicionalidades instituídas pela legislação que normatiza o programa estão relacionadas na Tabela 4.

Tabela 4 – Condicionalidades pertinentes ao Programa Bolsa Família

| Área de concentração | Condicionalidades/Público alvo | Previsão legal |
|----------------------|---|--|
| Educação | Crianças de 06 a 15 anos de idade devem ter frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os adolescentes de 16 e 17 anos devem ter frequência mínima de 75%. | Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004; Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004; e Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. |
| Saúde | As gestantes e nutrizes devem comparecer às consultas de pré-natal e a assistência ao puerpério. Já as crianças menores de 07 anos de idade deverão cumprir o calendário de vacinação e realizar o acompanhamento do seu crescimento e desenvolvimento. | Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004; Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004; e Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. |
| Assistência Social | Às crianças e adolescentes de até 15 anos de idade, em risco ou retiradas do trabalho infantil, exige-se a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV. | Portaria MDS nº 666, de 28 de dezembro de 2005; Portaria nº 251, de 12 de dezembro de 2012. |

Fonte: Legislação do Programa Bolsa Família. Adaptado pelo autor

O cumprimento das condicionalidades é fundamental para o rompimento das causas estruturais que geram a pobreza intergeracional. No entanto, para que as famílias possam cumprir com a agenda de compromissos assumidos, o poder

público deve articular-se nas três esferas de governo com o intuito de promover meios para facilitar e ampliar o acesso das famílias mais pobres aos serviços básicos de educação, saúde e assistência social.

No que diz respeito aos programas complementares, de acordo com Quinhões e Fava (2010), consistem em iniciativas que têm por objetivo ampliar e potencializar os impactos associados à transferência de renda, por meio da promoção de alternativas para a superação da situação de vulnerabilidade social que as famílias beneficiárias do PBF se encontram.

De acordo com Licio, Mesquita e Currelero (2011), esses programas permitem às famílias o desenvolvimento de capacidades geradoras de renda. No entanto, nota-se que as iniciativas nesse sentido são incipientes, conforme discute Cavalcante (2009). Logo, os programas complementares devem ser articulados e desenvolvidos pelos governos federal, estadual e municipal, podendo abranger programas de qualificação de mão de obra, de aumento da escolaridade, de melhorias das condições habitacionais, de concessão de microcrédito, além de emissão de documentos de identificação civil.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Em um processo de investigação devem-se explicar todos os caminhos metodológicos adotados para o alcance dos objetivos propostos. Por isso, neste capítulo, faz-se a apresentação das opções metodológicas utilizadas. Para tanto, na seção 4.1 discutem-se os delineamentos metodológicos empregados. Na seção 4.2 apresenta-se a população, bem como se define a amostra. Na seção 4.3 apresentam-se as formas de recolha de dados, enfatizando-se os aspectos relacionados ao questionário. Na seção 4.4 apresentam-se as técnicas que foram utilizadas para tratar e analisar os dados. E, por fim, na seção 4.5 relatam-se os aspectos éticos relacionados à pesquisa.

4.1 Delineamento e definição de termos

Na compreensão de Teixeira (2005), a metodologia trata do estudo dos caminhos, dos instrumentos usados para se fazer a pesquisa científica, os quais indicam a maneira de fazê-la de forma eficiente. Em outros termos, consiste na explicação minuciosa, detalhada, rigorosa e exata de toda a ação desenvolvida no método do trabalho de pesquisa. Neste estudo foi adotada a taxionomia de Vergara (2009), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e aos meios.

Quanto aos fins, o trabalho tem caráter explicativo, pois de acordo com Vergara (2009) a investigação explicativa tem por intencionalidade tornar algo inteligível, justificar e os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem de alguma forma para a ocorrência de determinado fenômeno. Sobre os meios, é definido como bibliográfico documental e de campo. De acordo com Mattar (1997), consiste em uma das maneiras mais rápidas e econômicas de aprofundar um determinado problema de pesquisa por meio do conhecimento de trabalhos desenvolvidos por outros, envolvendo procura em livros, artigos científicos, entre outros.

O estudo fundamentou-se, portanto, na pesquisa bibliográfica, dado que o referencial teórico-metodológico baseou-se na revisão literária, por meio de pesquisas em materiais impressos, como livros, revistas, artigos científicos, dissertações, teses, material disponibilizado em endereços eletrônicos especializados na temática em questão, bem como na legislação que normatiza o Programa Bolsa Família, com vistas a gerar uma maior compreensão e aproximação com o problema de pesquisa.

A pesquisa documental assemelha-se à pesquisa bibliográfica, porém, consiste na análise de documentos internos à organização, a exemplo de documentos institucionais, mantidos em arquivos de órgãos públicos (GIL, 2010). Nesse sentido, foram consultados documentos internos a organização, como os formulários do CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal, haja vista a necessidade de identificar os endereços das famílias desligadas pelo aumento da renda domiciliar *per capita* para posterior aplicação do instrumento. Investigação que consistiu na primeira etapa do trabalho.

Quanto à pesquisa de campo, relaciona-se à investigação empírica no local onde ocorre ou ocorreu um determinado fenômeno ou apresenta elementos para elucidá-lo (VERGARA, 2009). Logo, esta segunda etapa consistiu em uma investigação junto aos ex-beneficiários do Programa Bolsa Família, por meio da aplicação de um instrumento com perguntas abertas e fechadas, buscando identificar se os determinantes que levaram à expansão da renda estão associados aos mecanismos de emancipação proposto pelo programa, como os programas complementares, ou a fatores externos.

Complementarmente, foram realizadas entrevistas informais com a equipe técnica responsável pela gestão do Programa Bolsa Família no município de Santo Ângelo, a fim de coletar dados e informações relevantes sobre o funcionamento do referido programa, bem como a percepção desses profissionais sobre a problemática em estudo.

Deste modo, a partir da análise dos desligamentos dos beneficiários do Programa Bolsa Família, no período de 2009 a 2013, buscou-se identificar quais os motivos que contribuíram à ocorrência desse fenômeno, identificado como primeira etapa; e, posteriormente, mediante a aplicação do instrumento, identificado como segunda etapa. Em síntese, as informações permitiram identificar os determinantes para os desligamentos, como também compreender se o motivo preponderante

apontado para os desligamentos – aumento da renda domiciliar *per capita* – está associado aos mecanismos de emancipação propostos pelo programa, como os programas complementares.

4.2 População e amostra

Para a identificação dos determinantes do aumento da renda domiciliar *per capita*, bem como sua associação com os programas complementares, considerou-se como população as famílias excluídas do programa, entre os anos 2009-2013, devido ao aumento da renda *per capita*, as quais totalizam 524.

O referido período é utilizado como base, pois foi a partir do ano de 2009 que o governo federal iniciou o processo de revisão cadastral, bem como apresentou um expressivo contingente de famílias desligadas. Tendo em vista o grande universo de famílias desligadas do programa a partir deste processo, foi aplicado instrumento em amostra deste período, para a qual se utilizou a definição em (1), conforme se encontra em Martins (2011).

$$n = \frac{(z_g^2 \cdot p \cdot q \cdot N)}{e^2(N-1) + z_g^2 \cdot p \cdot q} \quad (1)$$

Para tanto, foram consideradas as seguintes informações: população (N) de 524 famílias; nível de confiança $Z(g)$ igual a 1,96; proporção de elementos favoráveis (p) equivalente a 0,5; proporção de elementos desfavoráveis (q) igual a 0,5 e erro de amostragem (e) de 5%. Com base nestas definições, se chegou à população amostrada de 223 famílias.

Além disso, menciona-se que, para a seleção da amostra, foi utilizado o método probabilístico aleatório simples, que, segundo Oliveira (2007) indica que todos os sujeitos apresentam igual probabilidade de serem selecionados.

4.3 Coleta de dados

A coleta de dados foi realizada em duas etapas. Inicialmente, procedeu-se à tabulação de informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Santo Ângelo, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania, com a totalidade e o motivo do desligamento das famílias do Programa Bolsa Família, no período de 2009 a 2013. Tais informações foram necessárias para corroborar o fato de os desligamentos estarem relacionados à expansão da renda familiar.

A segunda etapa consistiu na aplicação do questionário (Apêndice C) na amostra definida de famílias, com a intencionalidade de identificar os determinantes que geraram o aumento da renda familiar e sua associação aos mecanismos de emancipação propostos pelo programa, como os programas complementares, ou a fatores externos.

Utilizou-se do questionário por ser um instrumento capaz de padronizar a recolha dos dados, facilitando o registro e a precisão das informações, bem como, garantindo, posteriormente à aplicação, a comparabilidade e o processamento dos dados de maneira uniforme e coerente. O questionário constitui-se em conjunto de perguntas cujo objetivo é obter informações dos entrevistados (MALHOTRA, 2012).

Para a elaboração do referido instrumento, seguiu-se a propositura de Hair *et al.* (2005), que estrutura os questionários em três grupos de perguntas. A primeira composta pelas perguntas de abertura, a segunda envolve tópicos diretamente relacionados ao objetivo do trabalho e a terceira, que inclui perguntas de classificação, que ajudam o pesquisador a compreender os resultados.

Nesse sentido, o questionário desenvolvido para este estudo, apresentou três seções:

- a) **Questões de abertura:** A primeira seção é composta por duas perguntas, as quais buscam incluir os participantes relevantes; isto é, preferencialmente, o responsável familiar e criar uma atmosfera que conduza a participação efetiva dos ex-beneficiários.
- b) **Questões sobre os tópicos da pesquisa:** A segunda seção é composta de duas perguntas, e visa identificar quais foram os determinantes que geraram o aumento da renda *per capita*, bem como sua associação com outras variáveis.

- c) **Questões de classificação:** A terceira seção possui um total de seis questões, que abordam temas diretamente relacionados à temática em análise, com o intuito de ajudar o pesquisador a entender a eficiência dos programas complementares sobre o desligamento dos ex-beneficiários do programa.

Os questionários foram aplicados em entrevista face a face, pois esta modalidade permite explicar as questões mais difíceis aos respondentes, bem como obter informações mais confiáveis, inclusive, com aquelas de menor grau de escolaridade, conforme discute Vieira (2009). Quanto à operacionalização, a aplicação foi realizada nas residências dos respondentes, pois esse método permite extrair o máximo de informações, bem como a efetiva participação e envolvimento dos mesmos.

4.4 Tratamento e análise de dados

O tratamento dos dados consistiu em organizar e estruturar todas as informações coletadas para posterior análise. Para tanto, foi desenvolvido em duas etapas. A primeira etapa incluiu a tabulação, o cálculo de média, frequência e percentagens, bem como a apresentação dos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Trabalho e Cidadania de Santo Ângelo, com a totalidade de famílias e motivo para o desligamento das famílias do Programa Bolsa Família, no período de 2009 a 2013, no referido município. E a segunda, na análise e discussão dos dados obtidos por meio do instrumento aplicado.

No entanto, inicialmente, fez-se necessário apresentar os caminhos que foram percorridos para assegurar a confiabilidade e validade do questionário. Para testar a confiabilidade do questionário foi utilizado o *Alfa de Cronbach*. Esse coeficiente mede a magnitude em que as respostas em um questionário estão correlacionadas. Contudo, trata-se, de uma correlação média entre as perguntas de um instrumento. (HORA *et al.*, 2010).

Assim, se todos os itens de um questionário apresentarem a mesma escala de mediação, o coeficiente α é calculado a partir da variância dos itens individuais e da variância da soma dos itens de cada avaliador. Quando o valor do coeficiente for

maior que 70% (ou 0,7), diz-se que há confiabilidade nas medidas (VIEIRA, 2009). Esse teste permite saber se o instrumento apresentou ou não confiabilidade. A consistência interna aferida pelo Alfa de Cronbach foi estratificada em faixas de significância estatística, de acordo com o Quadro 1.

| Valor do Coeficiente | Padrão de Correlação |
|----------------------|----------------------|
| < 0,6 | Inaceitável |
| 0,6 - 0,7 | Fraco |
| 0,7 - 0,8 | Razoável |
| 0,8 - 0,9 | Bom |
| >0,9 | Excelente |

Quadro 1 – Escalas de confiabilidade usando o *Alpha de Cronbach*.

Fonte: Hill e Hill (2000). Adaptado pelo autor.

Formalmente, a proposta por Cronbach é dada por (2).

$$\alpha = \frac{n}{n-1} \left(1 - \frac{\sum \sigma_i^2}{\sigma_x^2} \right), \quad (2)$$

em que n é o número de itens do questionário; σ_y^2 é a variância de y e o σ_x^2 é a variância total dos itens observados. A variância nada mais é do que o desvio padrão elevado ao quadrado (VIEIRA, 2009).

Ademais, conforme discute Hora (2006), o coeficiente, ainda, busca determinar como um item se comporta em relação a outro. Verifica-se se duas questões têm comportamento parecido; isto é, se a partir da resposta de uma pode-se chegar à resposta de outra.

Quanto ao processo de validação do questionário, foi feito pelo método de face, que consiste em verificar se um questionário mede aquilo que se propõe a medir. A validade de face é determinada por meio da aplicação do questionário a uma amostra de respondentes, que, por sua vez, dirão se o instrumento parece medir as características de interesse (VIEIRA, 2009).

Após, os dados recolhidos por meio da aplicação do questionário foram tratados com o auxílio do Software *Statistical Package Social Sciences* (SPSS) versão 20. Para a comparação dos resultados quantitativos foram utilizadas medidas estatísticas de posição, como média, medidas de dispersão, desvio-padrão, e medidas de comparação, como percentagens e taxas, bem como se utilizou de tabelas e gráficos para a apresentação dos dados.

Complementarmente, informações adicionais coletadas mediante observações e leitura dos formulários do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, bem como do Sistema de Gestão de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) foram utilizadas para complementar os resultados encontrados.

4.5 Aspectos éticos

O projeto foi registrado no Gabinete de Projetos (GAP) do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), sob o número 036042 e no Sistema de Informação para o Ensino (SIE). Posteriormente, o projeto foi submetido ao Sistema Nacional de Ética em Pesquisa (SISNEP), por meio do sitio da Plataforma Brasil. Após a submissão, o projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética Pública (CEP) da UFSM, de acordo com o parecer consubstanciado nº. 901.447, datado de 08 de dezembro de 2014.

Conforme determinado pela resolução 196/96, do Conselho Nacional de Saúde (CNS), foi entregue juntamente com o questionário o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B), sendo que participaram do trabalho somente os entrevistados que, após lerem o termo, concordaram de livre e espontânea vontade, a responder às perguntas. O Termo de Consentimento foi assinado pelos participantes em duas vias, ficando uma via de posse do entrevistado e a outra de posse do pesquisador.

Ademais, aos entrevistados foi garantido o anonimato e a confidencialidade, bem como assegurada a possibilidade de desistência de participação a qualquer momento, tendo acesso às informações por eles obtidas e aos resultados do estudo, sendo comentado que o trabalho não apresenta riscos aos participantes.

A privacidade dos respondentes e a garantia da utilização dos dados unicamente para os fins do trabalho, sendo este um aspecto profissional e ético, indispensável para a pesquisa acadêmica, foram asseguradas mediante o Termo de Confidencialidade, privacidade e segurança dos Dados (Apêndice A), o qual foi assinado pelo coordenador do estudo.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SANTO ÂNGELO (RS)

Neste capítulo, contextualiza-se o Programa Bolsa Família no município de Santo Ângelo, bem como se apresentam os resultados relativos à primeira e à segunda etapa do trabalho. Especificamente, a seção 6.1 discorre sobre o comportamento do programa no período 2004-2013, com ênfase para a identificação dos motivos e o contingente de famílias desligadas no interstício 2009-2013. A seção 6.1.1 apresenta o perfil dos atuais beneficiários e a composição dos benefícios repassados às famílias. Na seção 6.2 tem-se a análise e discussão dos dados primários obtidos pela aplicação do instrumento, identificado como segunda etapa do trabalho.

5.1 O Programa Bolsa Família no município de Santo Ângelo

O município de Santo Ângelo está situado na região noroeste do estado do Rio Grande do Sul, Zona Fisiográfica das Missões. Atualmente, estima-se que sua população é de 78.908 habitantes (IBGE, 2014) e tem como atividade econômica preponderante a agropecuária (PMSA, 2014).

A adesão do município ao Programa Bolsa Família ocorreu em 17 de novembro de 2005. De acordo com os registros de julho de 2014, do Cadastro Único e com a folha de pagamentos de agosto de 2014 do Programa Bolsa Família, o município possui 10.854 famílias registradas no CadÚnico, bem como beneficia 3.925 famílias com o PBF, o que, por sua vez, representa 17,35% da população do município (MDS, 2014d).

Quanto ao número de famílias beneficiadas, ao longo dos últimos dez anos, verificam-se variações significativas, porém com leve tendência de estabilidade. Nos anos que se estendem de 2004 a 2013, a média de famílias beneficiadas no município foi de 3.933. Nesse sentido, quando se comparam os anos de 2004 e de 2010, percebe-se uma variação positiva equivalente a 45,11%, enquanto que,

quando se confronta o ano de 2013 em relação a 2010, nota-se uma variação negativa na ordem de 12,78% (ver Figura 1).

O que se pode observar claramente, é que o ano 2004, por dar início ao processo de incorporação das famílias oriundas dos programas precedentes, de modo a cumprir-se com o objetivo da unificação, além de promover as primeiras concessões de benefícios para quem ainda não recebia a transferência de renda, registrou o menor índice de famílias beneficiadas. Ainda, vale ressaltar que, este período foi marcado pelas fragilidades iniciais da construção do Cadastro Único, base para a qual foram migrados os registros administrativos dos programas remanescentes, a exemplo do Bolsa Escola (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLLO, 2013).

Já, a partir de 2010, quando se tem o pico da variável, inicia-se uma queda sistemática, que, segundo os gestores locais é resultado de um processo rigoroso de fiscalização, realizado por meio de visitas domiciliares às famílias beneficiárias e a convocação para a atualização cadastral de maneira anual. Além disso, deve-se considerar, neste contexto, o surgimento do processo de revisão cadastral, no biênio 2009-2010 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLLO, 2013), que facilitou a identificação das famílias em situação de irregularidade junto à base municipal do programa.

Não obstante, ressalta-se que a concessão de benefícios, às famílias com perfil PBF, é realizada com base na estimativa municipal de pobreza, na cobertura atual do Programa frente a essa estimativa (MESQUITA, 2007), bem como na disponibilidade orçamentária do governo federal para os programas de transferência de renda (MDS, 2008). Assim, destaca-se que, em agosto de 2014, o município de Santo Ângelo tinha 3.925 famílias no PBF, o que, por sua vez, representa 121,10% do total de famílias do município com perfil de renda compatível com as regras do programa (MDS, 2014d).

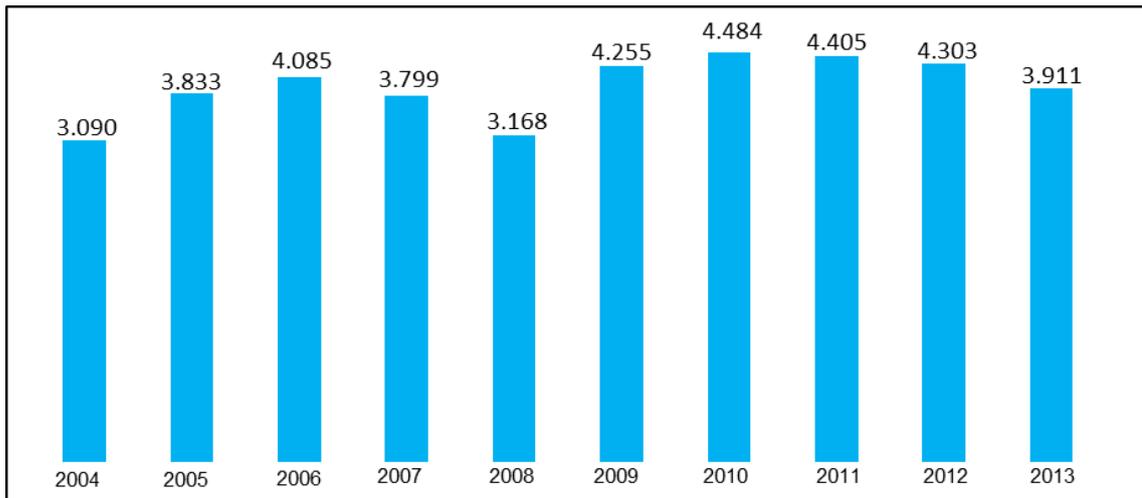


Figura 1 – Evolução de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família 2004-2013 em Santo Ângelo/RS

Fonte: SAGI/ MATRIZ de Informação Social Versão 2006 1.5./MDS. Adaptado pelo autor.

Por sua vez, no que tange aos recursos transferidos as famílias beneficiárias, o programa apresentou uma elevação ininterrupta. Tal fato deve-se, essencialmente, pelo aumento monetário dos benefícios variáveis e básico e pela criação de novos benefícios variáveis, bem como, recentemente, pela instituição do benefício para superação da extrema pobreza, conforme discutido no capítulo 3. Essas informações são corroboradas pela Figura 2.

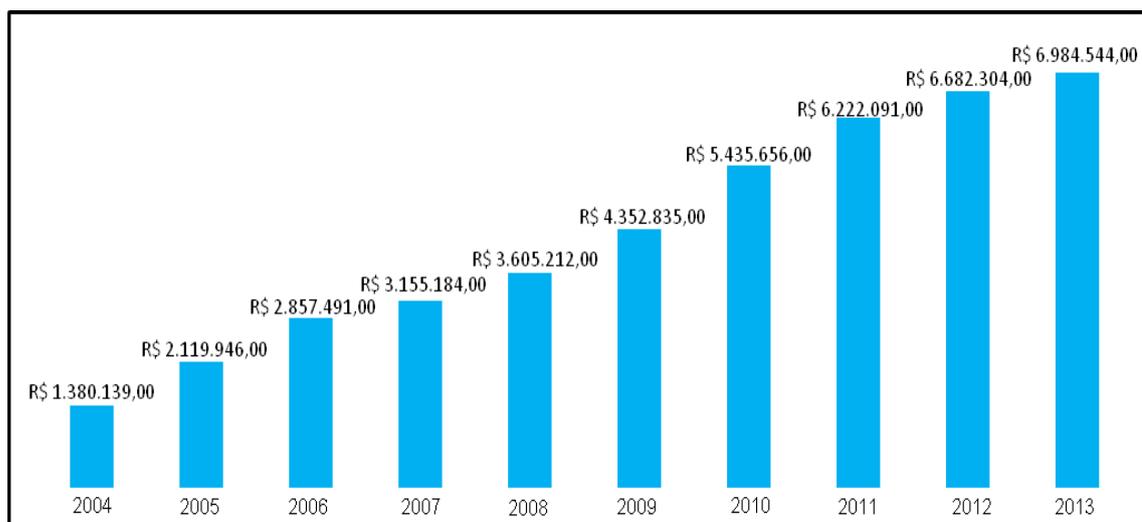


Figura 2 – Evolução dos valores transferidos às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família 2004-2013 em Santo Ângelo/RS

Fonte: SAGI/ MATRIZ de Informação Social Versão 2006 1.5./MDS. Adaptado pelo autor.

Os resultados anteriores reafirmam o potencial de cobertura e distribuição de renda do Programa Bolsa Família. No entanto, quando se considera os avanços no combate à pobreza e à desigualdade, não se pode avaliar o programa somente sob a ótica do número de famílias beneficiadas, como disposto na Figura 1, e dos possíveis efeitos positivos ou negativos sobre a parcela da população beneficiária. Muito pelo contrário, neste contexto, deve-se levar em consideração, um dos principais objetivos da referida Política Pública, que consiste no potencial de promover a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza (WEISSHEIMER, 2006; BRASIL, art. 4º, inciso III; IV, 2004a).

Nesse sentido, no intuito de realizar-se uma análise mais acurada quanto à efetividade do programa, deve-se, obrigatoriamente, atentar para o contingente de famílias que, atualmente, encontram-se, tecnicamente, na condição de ex-beneficiárias. O objetivo está em identificar quais foram os motivos que corroboraram para a ocorrência dos desligamentos, bem como associá-los aos mecanismos emancipatórios do PBF, como os programas complementares ou a fatores externos.

Analisando-se os desligamentos ocorridos no município, chega-se ao montante de 1.866 famílias, considerando o período 2004-2013 (SMASTC/SA, 2014). O maior percentual concentra-se no quadriênio 2009-2013, que, por sua vez, reúne 78,46% dos casos, como pode ser observado na Tabela 5. Tal fato pode ser explicado pelo surgimento do processo de revisão cadastral, no biênio 2009-2010 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013), que contribuiu de maneira fundamental para identificar as famílias em situação de irregularidade junto à base municipal do programa, bem como facilitou a adoção de medidas legais para a exclusão, caso de famílias incluídas de forma errônea, isto é, enquadradas na categoria “erro de inclusão”⁸, conforme discutido por Rocha (2013). Ademais, o processo de fiscalização realizado em âmbito municipal pelos órgãos competentes tem sido decisivo para melhorar a focalização do Programa.

⁸ O “erro de inclusão” ocorre quando uma família que não se enquadra nos critérios de elegibilidade do Programa recebe a transferência do benefício (ROCHA, 2013).

Tabela 5 – Número de famílias desligadas do PBF, período 2004-2013, Santo Ângelo/RS.

| Ano de Referência | Número de famílias desligadas | % de famílias desligadas em relação ao total |
|-------------------|-------------------------------|--|
| 2004 | 5 | 0,27 |
| 2005 | 16 | 0,86 |
| 2006 | 110 | 5,89 |
| 2007 | 117 | 6,27 |
| 2008 | 154 | 8,25 |
| 2009 | 373 | 19,99 |
| 2010 | 203 | 10,88 |
| 2011 | 202 | 10,83 |
| 2012 | 238 | 12,75 |
| 2013 | 448 | 24,01 |
| Total | 1866 | 100,00 |

Fonte: SMASTC/SA (2014).

Outro aspecto que deve ser considerado são os motivos dos desligamentos. Desse modo, investigando-se, detalhadamente, o período 2009-2013, nota-se que os cancelamentos definitivos dos benefícios estão atrelados, principalmente, ao aumento da renda domiciliar *per capita*, constatado em 35,79% dos casos, sendo este aspecto, também, apurado em estudo do MDS (2014a). A Figura 3 apresenta integralmente os motivos pelos quais as famílias foram desligadas do programa, no período 2009-2013.

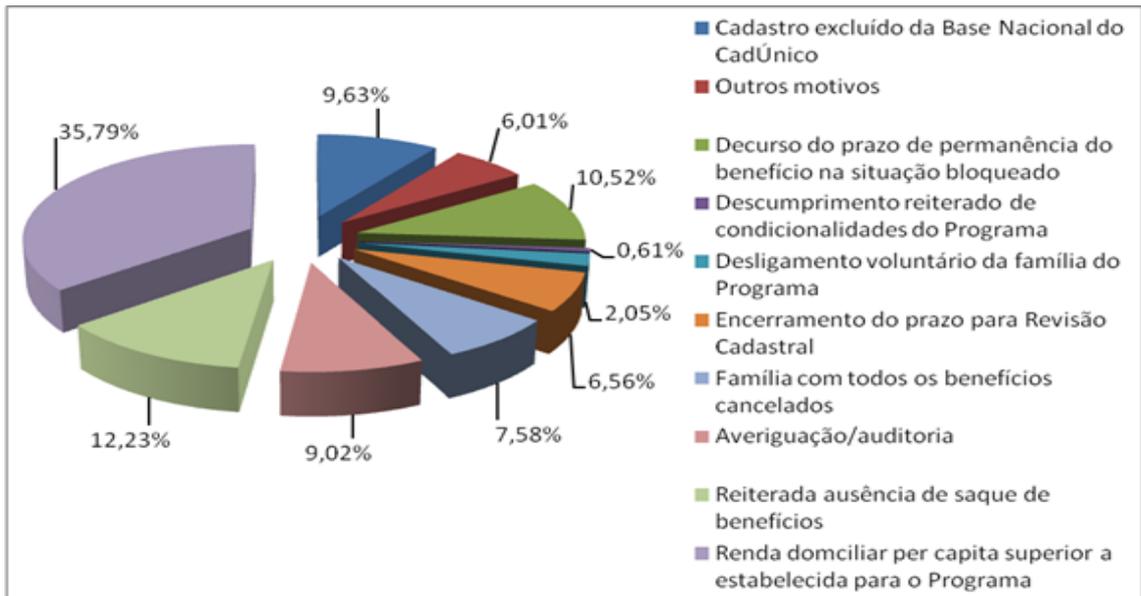


Figura 3 – Motivos pelos quais as famílias foram desligadas do PBF, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

Fonte: SMASTC/SA (2014).

O aumento da renda domiciliar *per capita*, obviamente em relação aos dados originais informados no ato de inscrição no CadÚnico, pode ser atribuído a duas situações. A primeira está atrelada ao fato de que a família em um momento de dificuldade financeira aderiu ao programa, porém com o passar do tempo e, principalmente, pela busca de alternativas para geração de renda, conseguiu migrar para uma situação socioeconômica mais confortável. Já, a segunda hipótese, aponta para o fato de ter ocorrido erro de inclusão, conforme discutido por Rocha (2013).

Ademais, encontram-se informações importantes, tais como o percentual de famílias que tiveram seus benefícios cancelados por não estarem sacando regularmente, totalizando 12,23% dos casos. A suposição é de que essas famílias não tenham recebido os cartões em suas residências, possivelmente, por não estarem residindo no local originalmente informado no ato de inscrição no CadÚnico, ou, simplesmente, por estarem deixando os valores depositados na conta.

Também se registra que muitos benefícios são cancelados como resultado dos processos de fiscalização implementados no âmbito do programa. Dentre eles, destacam-se os procedimentos de auditoria e averiguação, bem como a revisão cadastral, realizados anualmente, que, na referida situação, representam 9,02% e 6,56% dos desligamentos, respectivamente. Outro fator que se mostra expressivo é

o decurso do prazo de permanência do benefício na situação de bloqueado, sendo resultado dos bloqueios realizados pela família não ter sido localizada no endereço informado no CadÚnico.

Por outro lado, alguns dados que se mostram positivos, quando se busca analisar o programa sob a perspectiva da emancipação sustentada das famílias. Cita-se, como exemplo, o percentual de 2,05% de famílias que por conta própria solicitaram o desligamento do PBF. Ademais, outro aspecto relevante é de que os desligamentos por descumprimento das condicionalidades representam apenas 0,61% das situações, o que, por sua vez, demonstra que as famílias estão acessando os serviços de saúde, educação e assistência social, de acordo com as normativas do programa.

5.1.1 O perfil das famílias beneficiárias do município de Santo Ângelo

No que tange ao perfil das famílias beneficiárias, percebe-se que aproximadamente 3.784, correspondente a 96,33%, recebem uma renda bruta mensal de até um salário mínimo mensal⁹ (SMASTC/SA, 2014). Ademais, visto que as famílias são compostas, em média, de 3 a 4 pessoas, a renda *per capita* familiar não supera meio salário mínimo, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6* – Renda *per capita* das famílias beneficiárias do PBF, Santo Ângelo/RS.

| Número de famílias beneficiárias do PBF | Faixa de renda familiar per capita | | | | | | Total | |
|---|------------------------------------|-------|--------------------------------|-------|---|------|-------|------|
| | Até R\$ 77,00 | % | Entre R\$ 77,01 até R\$ 154,00 | % | Entre R\$ 154,01 até 1/2 Salário Mínimo | % | | |
| | 2.899 | 73,80 | 714 | 18,18 | 315 | 8,02 | 3.928 | 100% |

Fonte: SMASTC/SA (2014) /Cadastro Único para Programas Sociais do MDS. Adaptado pelo autor.
*Os dados apresentados referem-se a setembro de 2014.

⁹ Os valores apurados tem como base o mês de setembro de 2014.

Quanto ao grau de instrução, analisando-se os integrantes das famílias beneficiárias, constatou-se que aproximadamente 9.563 pessoas não apresentam instrução ou ensino fundamental completo. Ainda, apenas, 636 indivíduos possuem ensino médio completo, enquanto que 93 tem ensino superior incompleto ou mais, conforme se visualiza na Tabela 7.

Tabela 7* – Grau de instrução dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS.

| Grau de Instrução | Número de beneficiários do PBF | % de beneficiários quanto ao grau de instrução em relação ao total |
|-----------------------------|--------------------------------|--|
| Sem instrução | 2.118 | 15,43 |
| Fundamental incompleto | 7.445 | 54,24 |
| Fundamental completo | 1.083 | 7,89 |
| Médio incompleto | 1.122 | 8,17 |
| Médio completo | 636 | 4,63 |
| Superior incompleto ou mais | 93 | 0,68 |
| Sem resposta | 1.229 | 8,95 |
| Total | 13.726 | 100 |

Fonte: SMASTC/SA (2014) /Cadastro Único para Programas Sociais do MDS. Adaptado pelo autor.
*os dados apresentados referem-se a setembro de 2014.

Sabendo-se que a educação impacta decisivamente no processo de inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, no aumento da renda familiar, o programa, em sua concepção, articulou o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades nas áreas de educação e saúde, bem como a oferta de programas complementares pelas três esferas de governo, conforme discutem Cavalcante (2009); Pires (2013); Quinhões e Fava (2010); Licio, Mesquita e Currallero (2011) e MDS (2013).

A vinculação da transferência de uma renda mínima a políticas emergenciais e estruturantes tem por intencionalidade evitar a reatualização de práticas assistencialistas (SANTOS; MAGALHÃES, 2012). Especificamente, a condicionalidade de educação promove o incremento na frequência escolar das crianças e jovens pobres criando melhores condições para que esses indivíduos

ingressem no mercado de trabalho, quando adultos, aumentando a renda e, conseqüentemente, rompendo com o ciclo intergeracional da pobreza (PIRES, 2013).

Obviamente, as crianças que não frequentam a escola pela necessidade de trabalhar para ajudar suas famílias tornam-se adultos não qualificados para o mercado de trabalho (SANT'ANA, 2007). Nesse sentido, por meio da educação pretende-se no longo prazo possibilitar a geração autônoma de renda pela inserção no mercado de trabalho.

Dentre os beneficiários ocupados, predominam atividades sem vínculo empregatício, especificamente na condição de trabalhadores autônomos, 14,07%, ou como trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, 2,63%, conforme distribuição apresentada na Tabela 8.

Tabela 8* – Ocupação dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS.

| Ocupação | Número de Beneficiários do PBF | % de beneficiários quanto ao grau de ocupação em relação ao total |
|---|--------------------------------|---|
| Trabalhador por conta própria (bico, autônomo) | 1.919 | 14,07 |
| Trabalhador temporário em área rural | 111 | 0,81 |
| Empregado de sem carteira de trabalho assinada | 88 | 0,65 |
| Empregado com carteira de trabalho assinada | 282 | 2,07 |
| Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada | 358 | 2,63 |
| Outras categorias | 16 | 0,12 |
| Sem respostas | 10.864 | 79,66 |
| Total | 13.638 | 100 |

Fonte: SMASTC/SA (2014) /Cadastro Único para Programas Sociais do MDS. Adaptado pelo autor.
*Os dados apresentados referem-se a setembro de 2014.

O desemprego e as ocupações de caráter precário são resultado do baixo nível educacional dos beneficiários. Por isso, a educação ao lado do trabalho apresenta-se atualmente como uma forte prioridade no processo de combate à pobreza no Brasil (SANT'ANA, 2007). Nesse sentido, com o objetivo de combater este gargalo que impede a inserção produtiva das pessoas menos qualificadas, o governo federal, por meio da lei nº. 12.513, de 26 de outubro de 2011, instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

O PRONATEC oferece cursos gratuitos que visam atender prioritariamente estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferências de renda, bem como estudantes que já tenham concluído o ensino médio em escolas públicas ou na condição de bolsista integral na rede de ensino particular (BRASIL, 2011).

No município de Santo Ângelo, de janeiro de 2012 a julho de 2014, foram efetuadas 3.510 matrículas. Ao proporcionar a qualificação profissional, sobretudo, às famílias beneficiárias do PBF, o PRONATEC amplia as possibilidades de inserção desses indivíduos de baixa renda nas oportunidades de trabalho disponíveis (MDS, 2014d), criando, portanto, condições para que os beneficiários desenvolvam meios próprios de prover seu sustento (TESTA *et al.*, 2013) e, por conseguinte, de desvincularem-se do PBF (WEISSHERMER, 2006).

Com relação à faixa etária dos beneficiários, observa-se que as famílias são formadas por dois perfis distintos de integrantes; o primeiro pelos indivíduos com idade entre 0 a 17 anos, os quais estão submetidos ao cumprimento das condicionalidades do programa, e o segundo composto por pessoas entre 18 a 59 anos, os quais podem ser inseridos em programas de qualificação profissional, como o PRONATEC. A faixa etária dos beneficiários pode ser observada na Tabela 9.

Tabela 9* – Faixa etária dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS.

| Faixa etária | Número de beneficiários do PBF | % de beneficiários quanto à faixa etária em relação ao total |
|--------------|--------------------------------|--|
| Entre 0 a 6 | 1.907 | 13,89 |
| Entre 7 a 15 | 3.951 | 28,78 |

(continua)

Tabela 9* – Faixa etária dos beneficiários do PBF, Santo Ângelo/RS.

(conclusão)

| Faixa etária | Número de beneficiários do PBF | % de beneficiários quanto à faixa etária em relação ao total |
|---------------|--------------------------------|--|
| Entre 16 a 17 | 758 | 5,52 |
| Entre 18 a 24 | 1.678 | 12,22 |
| Entre 25 a 39 | 2.643 | 19,26 |
| Entre 40 a 49 | 1.624 | 11,83 |
| Entre 50 a 59 | 873 | 6,36 |
| Mais que 60 | 292 | 2,13 |
| Total | 13.726 | 100 |

Fonte: SMASTC/SA (2014) /Cadastro Único para Programas Sociais do MDS. Adaptado pelo autor.
*Os dados apresentados referem-se a setembro de 2014.

Fez-se a distinção entre dois perfis de beneficiários com o objetivo, em primeiro plano, de apontar as contrapartidas e programas complementares, incidentes sobre cada segmento, e, em um segundo momento, avaliar os resultados gerados por esse sistema, que visa dotar as famílias de capacidades geradoras de renda, com vistas à superação das situações que engendram e perpetuam a condição de miserabilidade entre gerações da mesma família.

Quanto à efetividade das condicionalidades, estudos recentes indicam que, de forma geral, o programa contribuiu para reduzir em 36% o percentual de crianças de 6 a 16 anos que não frequentavam a escola, passando de 8,4% para 5,4% (INEP, 2011). Vale destacar que os próprios beneficiários apontam melhorias quanto às situações de vida, quando se analisam fatores como educação, alimentação, saúde e trabalho (TESTA *et al.*, 2013), bem como apresentam percepções condizentes com os objetivos do programa (UCHIMURA *et al.*, 2012). Neste sentido, cita-se, o fato de a maioria das famílias utilizarem parte dos recursos financeiros para comprar material escolar, bem como vestuário e calçados para os filhos frequentarem a escola (SANTOS *et al.*, 2014).

Indiscutivelmente, o programa tem proporcionado ganhos significativos na melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias. No que diz respeito à alimentação, o incremento da renda tem elevado a quantidade de alimentos consumidos, a variedade, bem como a compra de produtos às crianças, em 73,8%,

69,8% e 63,5% das famílias, respectivamente (IBASE, 2008). Nesse sentido, após ingressar no PBF, as famílias constataram um alívio imediato da pobreza e da fome, o que, por consequência, denota que o benefício é fundamental para a redução da insegurança alimentar (SANTOS *et al.*, 2014).

No município de Santo Ângelo, nota-se que as famílias também estão preocupadas em encaminhar seus dependentes à escola, pois 95,57% das crianças e jovens de 6 a 17 anos vinculados ao PBF têm acompanhamento da frequência escolar. Por sua vez, quanto à condicionalidade de saúde, o acompanhamento chega a 69,10% das famílias com perfil, isto é, aquelas com crianças de até sete anos e/ou com gestantes (MDS, 2014d).

Esses resultados estão associados à maneira como as informações sobre o cumprimento das condicionalidades são recolhidas. Enquanto que a frequência escolar é fornecida pelas escolas localizadas no município à Secretaria Municipal de Educação para registro, os índices de peso e altura devem ser informados pelos próprios beneficiários junto aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município.

Assim, considerando os índices antropométricos mencionados, percebe-se que o acompanhamento das condicionalidades de saúde estão em conformidade com estudos recentes (TESTA *et al.*, 2013; RAMOS; CUERVO, 2012), que, por sua vez, revelam que nem todas as famílias beneficiárias são acompanhadas como deveriam, como condicionalidade ao benefício. Neste cenário, destaca-se que o não cumprimento das condicionalidades pode ensejar em última instância cancelamento definitivo dos benefícios do programa.

Analisando-se os tipos de benefícios que integram os valores monetários repassados as famílias, nota-se que 3.867 recebem o benefício básico, concedido, apenas, ao grupo familiar que se encontra em situação de extrema pobreza. Ademais, mesmo após a integralização dos benefícios básico e variáveis, 1.251 famílias recebem o benefício de superação da extrema pobreza (BSP), de acordo com as informações apresentadas pela Tabela 10.

Tabela 10* – Quantidade e tipo dos benefícios pagos às famílias beneficiárias do PBF, Santo Ângelo/RS.

| Tipo de benefício | Quantidade de benefícios por categoria paga às famílias do PBF | % dos tipos de benefícios pagos às famílias vinculadas ao PBF em relação ao total |
|---|--|---|
| Benefício básico | 3.867 | 31,82 |
| Benefícios variáveis | 5.896 | 48,52 |
| Benefício variável jovem (BVJ) | 982 | 8,08 |
| Benefício variável nutriz (BVN) | 93 | 0,77 |
| Benefício variável gestante (BVG) | 63 | 0,52 |
| Benefício de superação da extrema pobreza (BSP) | 1.251 | 10,29 |
| TOTAL | 12.152 | 100 |

Fonte: Relatório de Informações Sociais (RI) Bolsa Família e Cadastro Único. Adaptado pelo autor.

*Os dados apresentados referem-se a outubro de 2014.

O benefício de superação da extrema pobreza (BSP) tem por intencionalidade garantir uma renda mínima de R\$ 77,00 por integrante das famílias beneficiárias do PBF que, mesmo recebendo os outros benefícios do programa, permanecem em situação de extrema pobreza. Nesse sentido, atualmente, todas as famílias beneficiadas no referido município superam a linha da extrema pobreza.

Além do mais, pode-se verificar que os benefícios variáveis e variável jovem, informados na Tabela 10, representam 56,60% dos tipos de benefícios percebidos pelas famílias. Isto significa que, em média, as famílias são compostas de um a dois filhos de 0 a 17 anos de idade. Vê-se, portanto, que o programa articulou a transferência do benefício ao responsável familiar mediante o cumprimento de condicionalidades, às quais todo grupo familiar está exposto, direta ou indiretamente.

Nesse cenário, nota-se que o modelo do programa atenta para a perspectiva da superação geracional da pobreza. Isso porque as gerações mais novas, assistidas por serviços públicos de saúde e de educação, teriam maiores possibilidades de sair da condição de pobreza em que se encontram (PIRES, 2008). Portanto, as condicionalidades, programas e projetos direcionados à emancipação das famílias passam a influenciar e atuar sobre a rotina de todos os integrantes da família.

5.2 Análise e discussão dos primários

Esta seção apresenta os resultados obtidos a partir dos dados recolhidos por meio da aplicação do instrumento de coleta de dados, sendo que está dividida em quatro partes. Na primeira, foi traçado o perfil da amostra, com base em variáveis sociodemográficas. Na segunda, apresenta-se a análise dos determinantes do aumento da renda domiciliar *per capita* dos ex-beneficiários. Posteriormente, faz-se uma discussão sobre a contribuição dos programas complementares no processo de desligamento das famílias ex-beneficiárias e, por último, analisam-se as repercussões do PBF na vida dos ex-beneficiários, à época do recebimento.

A coleta de dados ocorreu durante os meses de dezembro de 2014 e janeiro do corrente ano. Os questionários foram aplicados face-a-face com os entrevistados, por meio de visitas domiciliares, realizadas na zona urbana e rural do município de Santo Ângelo. Destaca-se, ainda, que aos participantes, após a assinatura e rubrica em todas as laudas, foi entregue uma via do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, assegurando a confidencialidade das informações prestadas.

O processo de validação do questionário ocorreu pelo método de face, por meio da aplicação a um grupo de 25 ex-beneficiários, os quais confirmaram a perspectiva de que o instrumento mede adequadamente as características de interesse do trabalho, conforme recomendado por Vieira (2009). Ademais, os questionários também foram avaliados pelos gestores locais do PBF, os quais relataram que o instrumento é compatível com as situações que seriam encontradas em âmbito municipal.

Para mensurar a confiabilidade estatística do instrumento de coleta de dados utilizou-se o *Alfa de Cronbach*, o qual apresentou indicador de 0,91, considerado adequado segundo Hill e Hill (2000), corroborado por Hair *et al.* (2010), ao concluírem que valores a partir de 0,6 têm sido considerados aceitáveis para pesquisas de natureza exploratória.

Após o término da aplicação do instrumento, constatou-se um retorno superior ao definido pela amostra, 249 questionários, dentre os quais, preliminarmente, foram descartados 12, por apresentarem questões em branco ou erros de preenchimento, resultando, portanto, em 237 questionários válidos. Posteriormente, os dados foram

tabulados e agrupados, assim, com o banco de dados à disposição; as informações foram tratadas por meio do *software* SPSS versão 20.

5.2.1 Perfil da amostra

O perfil da amostra é composto pelas famílias ex-beneficiárias do Programa Bolsa Família, do município de Santo Ângelo, no período de 2009 a 2013. Contudo, somente foram considerados os ex-beneficiários cujo desligamento ocorreu devido ao aumento da renda domiciliar *per capita*, cuja amostra mínima totalizou 223 questionários; entretanto, após a coleta, foram alcançados 237 instrumentos válidos, os quais são utilizados para as análises pormenorizadas.

No intuito, de garantir um alto grau de fidedignidade aos dados recolhidos, as entrevistas foram realizadas, preferencialmente, com a genitora da família, a qual na grande maioria das situações é a titular do cartão Bolsa Família. Os resultados apontam que este objetivo foi atingido, pois 66,2% dos respondentes são titulares do benefício, seguido dos não titulares que declararam que a responsabilidade do cartão estava a cargo da genitora (24,60%), do genitor (6,3%), de um dos filhos (2,50%) e ainda de outra pessoa (0,40%), conforme apresentada na Figura 4.

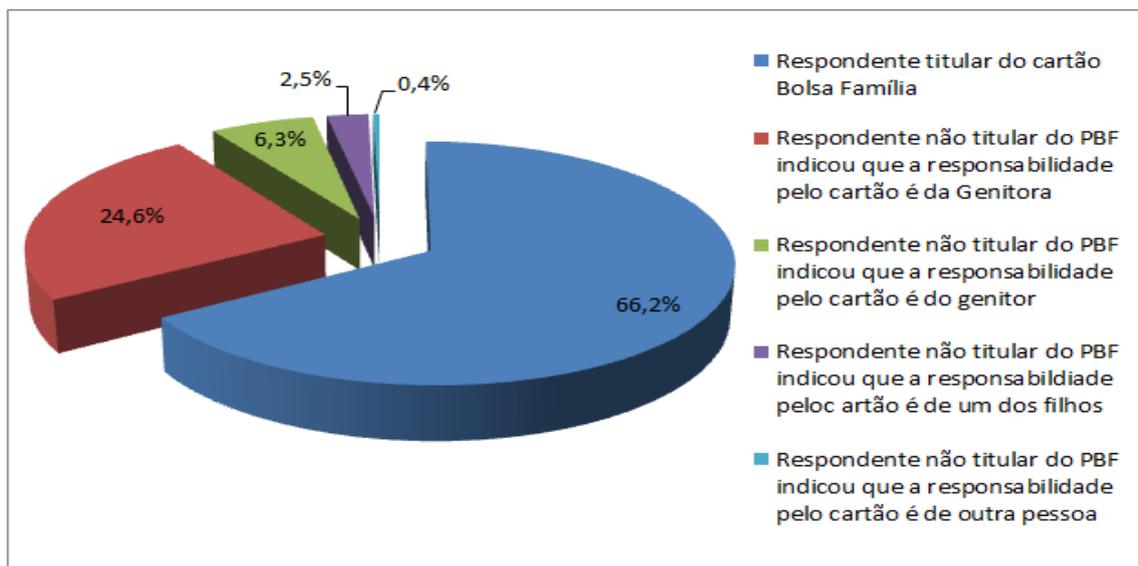


Figura 4 – Distribuição da amostra pela titularidade do cartão

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, nota-se que dos respondentes, 90,8% afirmaram ser titular do cartão Bolsa Família, ou a responsabilidade estar a cargo da genitora da família, tal como recomenda a legislação que normatiza o PBF. Por sua vez, na busca de compreender as peculiaridades presentes no público alvo, buscou-se caracterizá-los em relação às seguintes variáveis: número de pessoas que compõem a família; número de integrantes da família empregados, quem está empregado na família; número de integrantes da família que estão na escola, quem são os integrantes da família que frequentam a escola, escolaridade dos pais, qual a série/ano que os filhos estão cursando; caso os filhos tenham concluído seus estudos, qual o grau de escolaridade atingido; renda bruta familiar e principal fonte de remuneração.

Para análise dessas questões, utilizou-se de estatísticas descritivas, considerando a frequência e o percentual em cada questão, conforme apresentado nas Tabelas de 11 a 13.

Tabela 11 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis: número de pessoas que compõem a família, número de integrantes da família empregados e quem está empregado.

| Variável | Alternativas | Frequência | Percentual (%)* |
|---|---------------|------------|-----------------|
| Número de pessoas que compõem a família | 1 | 35 | 14,80 |
| | 2 | 63 | 26,60 |
| | 3 | 68 | 28,70 |
| | 4 | 41 | 17,30 |
| | 5 | 22 | 9,30 |
| | 6 | 7 | 3,00 |
| | 8 | 1 | 0,40 |
| Número de integrantes da família empregados | Nenhum | 98 | 41,40 |
| | 1 | 84 | 35,40 |
| | 2 | 43 | 18,10 |
| | 3 | 10 | 4,20 |
| | 4 | 1 | 0,40 |
| | 6 | 1 | 0,40 |
| Quem está empregado na família | Pais | 100 | 71,94 |
| | Filhos | 17 | 12,23 |
| Quem está trabalhando na família | Pais e filhos | 22 | 15,83 |

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*os percentuais são calculados tendo por base a frequência apresentada para cada variável.

Ao analisar o perfil, percebe-se que a maioria das famílias são compostas por dois (26,60%) ou três (28,70%) integrantes. No entanto, obteve-se uma variação da composição familiar entre os pesquisados que oscilou entre um (14,80%) e oito (0,40%) integrantes. No que tange à empregabilidade, a Tabela 11 evidencia que 41,40% (ou 98 famílias), não estão inseridas no mercado de trabalho, sendo que nenhum membro está trabalhando.

Por outro lado, as demais famílias (58,60%), possuem pelo menos um integrante empregado, sendo que a maior participação no mercado de trabalho é dos pais, com 71,94%, seguido pelos pais e filhos (15,83%) e somente os filhos (12,23%). De acordo com os gestores locais do PBF, a incidência de desemprego (41,40%) está focalizada em arranjos familiares unipessoais e formados somente pelo casal, os quais representam, respectivamente, 14,80% e 26,60% da amostra. Caso em que a subsistência é derivada das transferências de renda operacionalizadas por meio do BPC ou de aposentadorias vinculadas ao INSS.

Tabela 12* – Perfil dos respondentes segundo as variáveis: números de integrantes da família que estão na escola, quem são os integrantes da família que frequentam a escola, escolaridade dos pais, qual a série/ano que os filhos estão cursando e caso os filhos tenham concluído seus estudos, qual o grau de escolaridade atingido.

| Variável | Alternativas | Frequência | Percentual (%)* |
|--|-------------------------------|------------|-----------------|
| Número de integrantes da família que estão na escola | Nenhum | 92 | 38,80 |
| | 1 | 95 | 40,10 |
| | 2 | 42 | 17,70 |
| | 3 | 5 | 2,10 |
| | 4 | 3 | 1,30 |
| Quem são os integrantes da família que frequentam a escola | 1 | 2 | 1,38 |
| | 2 | 141 | 97,24 |
| | 3 | 2 | 1,38 |
| Escolaridade dos pais | Não alfabetizado | 16 | 6,80 |
| | Ensino fundamental incompleto | 157 | 66,20 |
| | Ensino fundamental completo | 10 | 4,20 |
| | Ensino médio incompleto | 16 | 6,80 |
| | Ensino médio completo | 31 | 13,10 |
| | Ensino superior incompleto | 3 | 1,30 |
| | Ensino superior completo | 4 | 1,70 |
| Qual a série/ano que os filhos estão cursando | Ensino fundamental incompleto | 92 | 63,45 |
| | Ensino fundamental completo | 6 | 4,14 |
| | Ensino médio incompleto | 28 | 19,31 |
| | Ensino médio completo | 7 | 4,83 |
| | Ensino superior incompleto | 12 | 8,28 |

(continua)

Tabela 12 – Perfil dos respondentes segundo as variáveis: números de integrantes da família que estão na escola, quem são os integrantes da família que frequentam a escola, escolaridade dos pais, qual a série/ano que os filhos estão cursando e caso os filhos tenham concluído seus estudos, qual o grau de escolaridade atingido.

(conclusão)

| | | | |
|---|-------------------------------|---|-------|
| Caso os filhos tenham concluído seus estudos, qual o grau de escolaridade atingido. | Ensino fundamental incompleto | 3 | 11,54 |
| | Ensino fundamental completo | 1 | 3,85 |
| | Ensino médio incompleto | 7 | 26,92 |
| | Ensino médio completo | 9 | 34,62 |
| | Ensino superior incompleto | 5 | 19,23 |
| | Ensino superior completo | 1 | 3,85 |

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*os percentuais são calculados tendo por base a frequência apresentada para cada variável.

Ao incluírem-se perguntas relativas à escolaridade, buscou-se conhecer a importância atribuída pela família à educação, principalmente, quando se refere aos filhos. Inicialmente, das 237 famílias entrevistadas, verifica-se que 61,20% (145 famílias) têm pelo menos um integrante frequentando a escola. Dentre essas, 97,24% possuem os filhos inseridos no sistema educacional; enquanto que nas demais os pais e filhos estão frequentando a escola. Essas informações permitem concluir que há uma atenção especial das famílias na manutenção e na frequência adequada dos filhos, resultado que segue a linha proposta por Testa *et al.* (2013).

Com relação à escolaridade dos pais, observa-se que a grande maioria, 66,20%, correspondente a 157 famílias, possui ensino fundamental incompleto; 13,10% concluíram o ensino médio; 6,80% interromperam seus estudos no ensino médio; 6,80% (16 famílias) não foram alfabetizados e 4,20% das famílias apresentam ensino fundamental completo. Por outro lado, apenas 3,0% frequentam ou já frequentaram uma universidade, sendo que 1,30% têm ensino superior incompleto e somente 1,70% possuem ensino superior completo. Ressalta-se que os indivíduos não alfabetizados são pessoas geralmente idosas e detentores de benefícios sociais, a exemplo do BPC ou demais aposentadorias no âmbito do INSS.

Quanto aos filhos que estão estudando, a maior frequência está associada ao ensino fundamental (63,45%), representado por 92 famílias; 19,31% estão cursando o ensino médio; 4,83% concluírem recentemente o ensino médio; outras 4,14% concluíram recentemente o ensino fundamental e apenas 8,28% estão inseridas no ensino superior. Já, dentre os concluintes, a escolaridade máxima

atingida foi o ensino superior completo, porém em apenas uma família. Tais resultados apontam para o fato de o acesso ao ensino superior ainda ser restrito entre as famílias com menores níveis de renda.

Tabela 13 – Perfil dos respondentes quanto às variáveis: renda bruta familiar e principal fonte de remuneração.

| Variável | Alternativas | Frequência* | Percentual (%) |
|--------------------------------|--|-------------|----------------|
| Renda bruta familiar** | De R\$ 0,00 a R\$ 362,00 | 22 | 9,3 |
| | De R\$ 362,01 a R\$ 724,00 | 117 | 49,4 |
| | De R\$ 724,01 a R\$ 1.448,00 | 75 | 31,6 |
| | De R\$ 1.448,01 a R\$ 2.172,00 | 13 | 5,5 |
| | Acima de R\$ 2.172,00 | 10 | 4,2 |
| Principal fonte de remuneração | Trabalho com carteira assinada | 90 | 38,0 |
| | Trabalho sem carteira assinada | 22 | 9,3 |
| | Trabalho por conta própria (bico, autônomo) | 16 | 6,8 |
| | Aposentadorias (BPC/LOAS ou Aposentadoria da previdência Social) | 98 | 41,4 |
| | Pensão Alimentícia | 2 | 0,8 |
| | Ajuda/doação regular de não morador | 8 | 3,4 |
| | Atividade Empresarial | 1 | 0,4 |

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*a frequência apresentada para cada variável equivale a 237 respostas, assim como o percentual é calculado com base nesse total.

** as faixas de renda foram estruturadas com base no valor vigente do salário mínimo em novembro de 2014.

Quanto à renda bruta familiar, 49,4% das famílias entrevistadas, recebem entre R\$ 362,01 e R\$ 724,00, a qual é representada, em sua grande maioria, pelos rendimentos auferidos por meio do recebimento de benefícios sociais, a exemplo do BPC e demais aposentadorias no âmbito do INSS; 31,60% possuem renda entre de R\$ 724,01 a R\$ 1.448,00; 9,30% igual ou inferior a R\$ 362,00; 5,50% de R\$ 1.448,01 a R\$ 2.172,00, enquanto que 4,20% (10 famílias) da amostra apresentou renda superior a R\$ 2.172,00. Essa precariedade da renda é resultado da baixa escolaridade dos responsáveis familiares (ver Tabela 12), uma vez que a mesma impacta negativamente na vida dos beneficiários, restringindo o acesso a postos de

trabalho que exigem boas condições de qualificação profissional e oferecem melhores salários.

Para finalizar a caracterização da amostra, questionou-se sobre as fontes de remuneração; nesse sentido, 41,4% das famílias recebem benefícios sociais, a exemplo do BPC ou demais aposentadorias no âmbito do INSS; 38% trabalham com carteira assinada; 9,30% trabalham sem carteira assinada; 6,80% trabalham por conta própria, aqueles considerados autônomos; 3,40% recebem ajudas ou doações regulares de não morador; 0,80% recebem pensão alimentícia e, apenas 0,40%, correspondente a uma família, desenvolve atividades empresariais. De forma geral, os resultados justificam-se pela histórica falta de acesso aos serviços públicos de educação, tais como o ensino regular e programas de qualificação profissional.

5.2.2 Análise dos determinantes para o desligamento dos ex-beneficiários, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

Na segunda parte do questionário buscaram-se identificar quais foram os determinantes que contribuíram para o aumento da renda domiciliar *per capita* das famílias ex-beneficiárias, razão pela qual foram desligadas do programa, bem como a influência dos programas complementares nesse processo. Os resultados referentes aos referidos aspectos estão apresentados na Tabela 14.

Tabela 14 – Determinantes para o aumento da renda domiciliar *per capita* das famílias ex-beneficiárias do PBF, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

| Variável | Alternativas | Frequência* | Percentual (%) |
|--|---|-------------|----------------|
| Q3. O que gerou o aumento da renda <i>per capita</i> de sua família? | Inserção no mercado de trabalho mediante atividade remunerada com carteira assinada | 90 | 38,00 |
| | Inserção no mercado de trabalho mediante atividade remunerada sem carteira assinada | 19 | 8,00 |
| | Desenvolvimento de atividades laborais por conta própria (autônomo) | 10 | 4,20 |
| | Concessão de aposentadoria (BPC/LOAS ou demais aposentadorias do INSS). | 95 | 40,10 |
| | Concessão de pensão alimentícia | 2 | 0,80 |

(continua)

Tabela 14 – Determinantes para o aumento da renda domiciliar *per capita* das famílias ex-beneficiárias do PBF, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

| | | | (conclusão) |
|--|---|-----|-------------|
| | Recebimento de ajuda ou doação regular de não morador | 7 | 3,00 |
| | Inserção no mercado de trabalho mediante estágio remunerado | 1 | 0,40 |
| | Desenvolvimento de atividade empresarial | 1 | 0,40 |
| | Fornecimento irregular de informações | 12 | 5,10 |
| | TOTAL | 237 | 100 |

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*a frequência apresentada para a variável equivale a 237 respostas, assim como o percentual é calculado com base nesse total.

As informações permitem verificar que 40,10% das famílias foram desligadas do Programa Bolsa Família, no período 2009-2013, devido à concessão de aposentadorias, representadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC), conferido aos idosos, com 65 anos ou mais, ou pessoas com deficiência, de qualquer idade, incapacitadas para o trabalho, com renda mensal *per capita* familiar inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente, bem como pelos benefícios de caráter contributivo no âmbito do INSS.

Nesse sentido, pode-se assegurar que os benefícios previdenciários desempenham um papel fundamental na subsistência das famílias pesquisadas, inclusive, em muitos casos, retirando-as da situação de miserabilidade a que estavam expostos. Ademais, a importância das aposentadorias, na vida dessas famílias deve ser maximizada, pois representam a principal fonte de renda (41,40% - ver Tabela 13), além de ser um direito garantido pela Constituição Federal de 1988.

Além disso, outro fator que se destaca é a frequência atribuída à variável inserção no mercado de trabalho, por meio de carteira assinada, a qual representa 38% das situações, seguida, com menor intensidade, das ocupações sem carteira assinada (8,0%); do fornecimento irregular de informações (5,10%); do desenvolvimento de atividades laborais por conta própria (autônomo) (4,20%); do recebimento de ajuda ou doação regular de não morador (3,0%); da concessão de pensão alimentícia (0,80%); e, por fim, de estágio remunerado e do desenvolvimento de atividade empresarial, ambos com 0,40%.

Estes resultados estão parcialmente correlacionados com as perspectivas do PBF, ao preconizar a emancipação sustentada das famílias, por meio da inclusão em alternativas de geração de renda e trabalho, a exemplo de empregos com carteira assinada (WEISSHEIMER, 2006; BRASIL, art. 4º, inciso III; IV, 2004a). Por sua vez, observa-se também que as ocupações, em quase 60% dos casos, são de caráter precário, dado que os rendimentos são iguais ou inferiores a um salário mínimo (ver Tabela 13). Resultado esse que é reflexo dos baixos níveis de escolaridade apresentados pelos indivíduos pesquisados, especialmente pelos pais, os quais em 73% das situações apresentam ensino fundamental incompleto ou não são alfabetizados, sendo que constituem 71,94% dos empregados da amostra.

Destaca-se também que foram encontradas doze famílias que, possivelmente, tenham fornecido irregularmente os dados socioeconômicos no ato de inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do MDS. Estas evidências são consubstanciadas pelos depoimentos das famílias e pelas condições domiciliares encontradas *in loco* pelos pesquisadores, as quais revelam a omissão de determinados rendimentos no ato de qualificação para o recebimento do benefício do PBF, com vistas ao enquadramento nas regras de elegibilidade do programa. Tal situação pode ser caracterizada como “erro de inclusão”, conforme discute Rocha (2013).

Nesse sentido, no que tange ao grau de focalização do programa, tendo por base os critérios de elegibilidade, pode-se verificar que o percentual de domicílios que se qualificam inequivocamente para o recebimento do benefício é relativamente baixo. De acordo com os gestores municipais do programa, o fato está atrelado ao processo rigoroso de fiscalização, cuja execução ocorre no ato de qualificação, por meio da requisição de documentos relativos à renda bruta do grupo familiar e de ordem pessoal, bem como por meio de visitas domiciliares, realizadas a partir de denúncias da comunidade ou de rotina.

Ainda, constatou-se que os ex-beneficiários do Programa Bolsa Família praticamente não empreendem, pois em apenas uma situação o desligamento originou-se do desenvolvimento de atividades empresariais. Obviamente, neste grupo também se podem incluir os indivíduos que desenvolvem atividades laborais por conta própria (autônomos). Assim sendo, o modelo não tem conseguido dotar as famílias de capacidades para a geração autônoma de renda, por meio de políticas

estruturantes, a exemplo de cursos de qualificação profissional, restringindo assim a possibilidade de saída do programa.

Evidência que reforça a posição de que a articulação do PBF com outras políticas públicas ainda é frágil (IBASE, 2008; SANTOS, MAGALHÃES; 2012; TESTA *et al.*, 2013), bem como faltam políticas públicas consistentes, que condicionem a transferência de renda à participação em ações e programas, que sejam capazes de promover a redução da exclusão laboral e o aumento da escolaridade, gerando oportunidades para a emancipação sustentada das famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza.

5.2.2.1 Análise da contribuição dos programas complementares no desligamento dos ex-beneficiários, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

A partir do conhecimento dos determinantes do aumento da renda domiciliar *per capita* dos ex-beneficiários, buscou-se compreender a efetividade dos programas complementares neste processo, haja vista seu papel de promover o desenvolvimento do capital humano e a emancipação sustentada das famílias. Os resultados estão apresentados na Tabela 15.

Salienta-se que a participação das famílias nos programas complementares foi analisada quanto à inclusão no mercado de trabalho, seja de carreira assinada, sem carteira assinada, como autônomo, na condição de estagiário ou ainda na qualidade de empreendedor.

Tabela 15 – Resultado referente à participação dos programas complementares do PBF sobre a inclusão dos ex-beneficiários no mercado de trabalho, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

| Variável | Alternativas | Frequência* | Percentual (%) |
|---|--|-------------|----------------|
| Q4. O que contribuiu para a inserção dos ex-beneficiários no mercado de trabalho? | A participação em programas complementares ofertados pelo município, estado e união (cursos profissionalizantes, como os do PRONATEC, palestras, participação em cursos/atividades executadas nos CRAs, entre outros). | 3 | 2,42 |

(continua)

Tabela 15 – Resultado referente à participação dos programas complementares do PBF sobre a inclusão dos ex-beneficiários no mercado de trabalho, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

| | | | (conclusão) |
|--|---|-----|-------------|
| | Participação em atividades de capacitação profissional, pagas ou ofertadas de forma gratuita, porém fora do âmbito dos programas complementares. | 8 | 6,45 |
| | A necessidade de melhorar de condição de vida fez com que a família buscasse novas oportunidades de geração de renda, não estando a inclusão no mercado de trabalho atrelada aos mecanismos emancipatórios do programa. | 113 | 91,13 |

Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*a frequência apresentada para a variável equivale a 124 respostas, referente àqueles indivíduos desligados do PBF devido à inserção no mercado de trabalho, assim como o percentual é calculado com base nesse total.

Os resultados indicam que a maioria dos entrevistados (91,13%), afirmou que ocupar um posto de trabalho é resultado unicamente de sua força de vontade; isto é, da necessidade de buscar melhores condições de vida; enquanto que 6,45% mencionaram que participaram de algum tipo de qualificação profissional buscada por conta própria; sendo que somente 2,42% indicaram que sua inserção no mercado de trabalho está vinculada aos programas complementares.

Essas constatações revelam a exígua atuação do Programa Bolsa Família no que tange à capacidade de articular a transferência de renda à promoção de políticas direcionadas a geração de trabalho e renda, de modo a garantir a superação das condições de extrema pobreza ou pobreza enfrentada pelas famílias beneficiárias. No cenário evidenciado, a participação dos programas complementares é praticamente nula para a inclusão produtiva dos ex-beneficiários.

Resultados semelhantes foram encontrados por Testa *et al.* (2013), que ao investigar 103 famílias beneficiárias residentes em sete bairros de Porto Alegre, chegaram à conclusão de que o Programa Bolsa Família não tem sido suficiente para que muitas famílias consigam superar as situações de desemprego ou melhorar suas condições de trabalho.

Nesse contexto, embora o PBF defina a oferta de programas complementares e de serviços sociais básicos para a emancipação das famílias, Lindert *et al.* (2007) afirmam que as estratégias também dependem de uma economia sólida e em

crescimento, capaz de gerar empregos e renda. No Brasil, os dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), indicam uma trajetória de queda da taxa de desocupação¹⁰, especialmente quando se compara o período de janeiro de 2009 (8,2%) e dezembro de 2013 (4,3%) (IBGE, 2015a).

Em Santo Ângelo, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), do Ministério do Trabalho (MTE), revelam que o mercado de trabalho formal apresentou saldo positivo na geração de novas ocupações entre 2007 e 2014, num total de 5.589¹¹ vagas criadas. Porém, a evolução do emprego formal mostrou-se assimétrica, por exemplo, em 2007 foram criadas 623 (5,53%) postos de trabalho, ao contrário de 2010, com 1.175 (8,95%), e 2014, que totalizou 334 (1,95%) (MTE, 2015). A inclusão laboral de aproximadamente 51% dos ex-beneficiários entrevistados (ver Tabela 14) pode ter sido facilitada pelo comportamento positivo do mercado de trabalho.

Tendo em vista a importância atribuída às políticas públicas de caráter emancipatório no âmbito do PBF, como mecanismo fundamental para o processo de autonomização das famílias, procurou-se aprofundar a discussão sobre esses programas, tendo por base as variáveis dispostas na Tabela 16.

Tabela 16 – Resultado da contribuição dos programas complementares do Programa Bolsa Família para a autonomia dos beneficiários, à época do recebimento do benefício.

| Variável | Alternativas | Frequência* | Percentual (%) |
|--|--------------|-------------|----------------|
| Q6. Durante o período que sua família esteve vinculada ao Programa Bolsa Família, ocorreu a oferta de programas complementares por parte da iniciativa pública? | Sim | 11 | 4,60 |
| | Não | 226 | 95,40 |
| Q7. Caso tenha ocorrido a oferta de programas complementares, durante o período que sua família recebeu o benefício do Programa Bolsa Família, você ou alguém de sua família participou de algum curso de qualificação profissional, palestras ou cursos/atividades realizadas nos CRAs, entre outros? | Sim | 5 | 45,45 |
| | Não | 6 | 54,55 |

(contínua)

¹⁰ A taxa de desocupação compreende parcela da população economicamente ativa que não estava trabalhando, num determinado período de referência, porém estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva, a exemplo de consultas em jornais (IBGE, 2015b).

¹¹ A partir de 2010 os resultados estão acrescidos dos ajustes; a variação relativa toma como referência os estoques do mês atual e do mesmo mês de dezembro do ano t-1, ambos com ajustes (MTE, 2015).

Tabela 16 – Resultado da contribuição dos programas complementares do Programa Bolsa Família para a autonomia dos beneficiários, à época do recebimento do benefício.

| Variável | Alternativas | (conclusão) | |
|--|--------------|-------------|----------------|
| | | Frequência* | Percentual (%) |
| Q9. Caso você ou alguém de sua família tenha participado de algum programa complementar, ele permitiu melhores oportunidades de geração de renda e inserção social para sua família? | Sim | 3 | 60 |
| | Não | 2 | 40 |

Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*a frequência apresentada para a variável Q6. equivale a 237 respostas; Q7. 11 repostas e Q9. 5 repostas, sendo que as porcentagens são calculadas de acordo com a frequência de cada variável.

A Q6 interpelou as famílias sobre o conhecimento da oferta de programas complementares em âmbito municipal na época do recebimento do benefício. A maioria dos entrevistados respondeu negativamente à pergunta (95,40%), enquanto que o restante (4,60%) afirmou ter conhecimento da oferta de cursos de qualificação profissional, além de outras atividades de inclusão social voltadas, principalmente, para os filhos, a exemplo do Programa Projovem Adolescente. Por sua vez, dentre as famílias que reconheceram ter ocorrido a oferta dos programas complementares, do total de onze, somente cinco delas afirmaram ter participado. Destas, somente três disseram que os cursos contribuíram para complementar a renda familiar e ampliar as oportunidades de inserção social.

Os resultados encontrados corroboram com achados do IBASE (2008); de Santos e Magalhães (2012) e de Testa *et al.* (2013), os quais postulam que o Programa Bolsa Família não tem sido efetivo em promover a articulação da transferência de renda a políticas estruturantes, a fim de evitar a reatualização da pobreza e promover a emancipação sustentada das famílias.

Nesta mesma linha, Pinto (2010) em estudo realizado em um centro de saúde no Rio de Janeiro, junto a um grupo de vinte e oito titulares do PBF, constatou que apenas 35,7% das beneficiárias avaliaram que o PBF contribuiu de alguma forma para a inserção em programas de geração de renda, enquanto 64,3% das titulares avaliaram que o PBF não contribuiu. Quanto ao acesso a cursos de qualificação profissional, 32,1% das titulares afirmaram que o programa ajudou na participação em cursos profissionalizantes, enquanto 67,9% avaliaram o contrário.

Ainda, segundo o autor, quanto à participação dos beneficiários em associações ou cooperativas de trabalho, somente 25% informaram que o PBF ajudou de alguma maneira, enquanto 75% afirmaram não ter ocorrido ajuda nesse sentido. Porém, ao serem questionados se suas famílias participavam de algum outro programa social, todos os beneficiários responderam que não, exceto uma beneficiária que participava do Projovem. Essa contradição revela que o programa não tem contribuído de forma significativa para a inserção dos beneficiários em programas complementares, tais como cursos profissionalizantes ou na participação em empreendimentos alternativos e comunitários; conclusões essas que corroboram os dados apresentados neste estudo.

Por sua vez, o trabalho captou, complementarmente, de forma qualitativa, a percepção das famílias, dentre as participantes de cursos ofertados (três famílias), quanto aos benefícios gerados pelos mesmos, por meio da pergunta: Q9 – caso você ou alguém de sua família tenha participado de algum programa complementar, ele permitiu melhores oportunidades de geração de renda e inserção social.

Dentre as respostas, obtiveram-se afirmações positivas, como também uma assertiva divergente, na qual o respondente expôs que não obteve melhorias de vida por meio do curso, somente pelo seu próprio esforço. Tais evidências revelam que a participação dos beneficiários em programas de qualificação profissional, em geral, tem efeito relativamente positivo na percepção de melhoria nas condições de suas vidas e de seu grupo familiar.

Ainda, dentre os participantes dos programas complementares, indagou-se quanto ao tipo de curso frequentado. Nesse âmbito, sobressaiu-se a participação em cursos de culinária, além do envolvimento das famílias em programas, tais como Projovem Adolescente e Despertar com Arte¹². De acordo com os gestores locais do PBF, apesar de haver uma oferta expressiva de cursos profissionalizantes, por meio do PRONATEC, desde 2012, as vagas são ocupadas, em sua maioria, por indivíduos que não se enquadram no perfil Programa Bolsa Família.

¹² Programa desenvolvido pelo município de Santo Ângelo, que consiste em atender jovens e adolescentes pertencentes, preferencialmente, às famílias beneficiárias do PBF, por meio da oferta de oficinas culturais e reforço escolar.

5.2.3 Repercussões do Programa Bolsa Família na vida dos ex-beneficiários, à época do recebimento do benefício.

Os resultados permitem inferir que o Programa Bolsa Família, por meio dos programas complementares, tem contribuído minimamente com a viabilização da emancipação sustentada das famílias ex-beneficiárias. No entanto, não se pode desprezar a relevância social que o programa assume atualmente, garantindo, na maioria das situações, a subsistência das famílias beneficiadas, bem como o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. A partir disso, procurou-se também compreender, dentre os ex-beneficiários, qual a principal contribuição do PBF, à época do recebimento do benefício (ver Tabela 17).

Tabela 17 – Repercussões do Programa Bolsa Família na vida dos ex-beneficiários, à época do recebimento do benefício, período 2009-2013, Santo Ângelo/RS.

| Variável | Alternativas | Frequência* | Percentual (%) |
|---|--|-------------|----------------|
| Q5. Por quanto tempo sua família recebeu o benefício do Programa Bolsa Família? | Entre 1 e 2 anos | 105 | 44,30 |
| | Entre 3 e 4 anos | 67 | 28,27 |
| | Entre 5 e 6 anos | 39 | 16,46 |
| | Entre 7 e 13 anos | 26 | 10,97 |
| | Média = 3,52 anos | | |
| Q10. De que forma o Programa Bolsa Família contribuiu para melhorar a condição de vida de sua família, à época do recebimento do benefício? | Melhorou as condições de alimentação, devido à utilização do recurso para compra de gêneros alimentícios | 143 | 60,30 |
| | Melhorou a frequência escolar dos filhos, devido à necessidade de cumprir com as condicionalidades do programa | 75 | 31,60 |
| | Melhorou a situação de saúde da família, devido à necessidade de cumprir as condicionalidades do programa | 3 | 1,30 |
| | Contribuiu para o reforço do orçamento familiar, mediante a utilização dos recursos para pagar contas de água, luz e telefone | 15 | 6,30 |
| | Ampliou as oportunidades de geração de renda e inserção social, devido à participação em programas complementares, como, por exemplo, cursos de qualificação profissional, palestras, entre outros | 1 | 0,40 |

Fonte: Resultado da pesquisa. Elaborada pelo autor.

*a frequência apresentada para cada variável equivale a 237 respostas, assim como o percentual é calculado com base nesse total.

Discute-se, inicialmente, que o tempo de permanência no programa, indicativo da dependência familiar em relação ao benefício, é bastante heterogêneo, oscilando de um a treze anos, perfazendo a média de 3,52 anos. Das 237 famílias pesquisadas, 44,30% delas afirmaram ter permanecido vinculada ao PBF entre um e dois anos; 28,27% de dois a três anos; 16,46% entre cinco a seis anos e apenas 10,97%, correspondente a 26 famílias receberam o benefício por um período de sete a treze anos. As famílias vinculadas ao programa por um período superior a dez anos são aquelas que declararam ter recebido, ininterruptamente, os benefícios do PBF e de programas que o precederam, a exemplo do Bolsa Escola, instituído pela aprovação da Medida Provisória nº. 2.140/2001, que, posteriormente, foi convertida na Lei nº. 10.219/2001.

Nesse sentido, a possível dependência contínua em relação ao benefício, ou como também chamada armadilha da pobreza, é justificada pelo fato de os resultados relativos à perda do benefício e do esforço empreendido para a geração de renda por conta própria estarem aquém dos ganhos obtidos por meio da permanência no programa. Corroborando isso o fato de que 65 famílias (27,43%) permaneceram vinculadas ao programa por um período de cinco a treze anos, bem como 95 famílias (40,10%) foram desligadas do PBF unicamente pelo motivo concessão de aposentadorias.

Além do mais, admite-se que o benefício seja de caráter transitório, assegurando, aos elegíveis, o suporte necessário para a superação das situações adversas. No entanto, de acordo com os gestores locais do PBF de Santo Ângelo, muitas famílias se mostram reticentes em procurar alternativas para geração de renda, uma vez que temem perder o benefício. Por outro lado, algumas famílias, na tentativa de continuar recebendo os valores, recorrem a estratégias irregulares, buscando excluir do Cadastro Único um dos cônjuges, principalmente o marido, quando são incluídos no mercado de trabalho ou beneficiados com algum tipo de transferência de renda, a exemplo de aposentadorias.

Quanto aos benefícios gerados pela transferência dos recursos, percebe-se que mais da metade das famílias relataram melhorias na alimentação (60,30%) e os filhos aumentaram a frequência escolar (31,60%); já com menor representatividade estão os aspectos relacionados ao reforço do orçamento familiar (6,30%), o acesso aos equipamentos públicos de saúde (1,30%), além da ampliação das oportunidades

de geração de renda e inserção social, justificadas pela participação em programas complementares (0,40%).

Esses resultados estão em consonância com o estudo de Testa *et al.* (2013), o qual constatou que a alimentação (88,30%) ao lado da educação (76,7%) são os aspectos de privação que obtiveram os melhores resultados na percepção das famílias beneficiárias no enfrentamento à pobreza. Neste sentido, o programa tem gerados ganhos relacionados ao aumento do consumo de alimentos, suprimindo determinadas carências alimentares das famílias em situação de insegurança alimentar, sem, no entanto, gerar condições suficientes à superação da pobreza.

Na mesma linha de resultados, de acordo com pesquisada desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE, 2008), os recursos oriundos do PBF são utilizados principalmente na aquisição de alimentos (87%), seguido dos gastos com material escolar (46%) e vestuário (37%). Assim sendo, o programa tem assegurado o alívio imediato da pobreza pelo suprimento das necessidades básicas de alimentação, além de estar estimulando o investimento em capital humano das novas gerações por meio do cumprimento das condicionalidades estabelecidas.

Em contrapartida, no que tange à promoção de oportunidades de geração de trabalho e renda, as quais podem ser fomentadas a partir da oferta de cursos de qualificação profissional, de ações orientadas de acesso ao microcrédito, de atividades de alfabetização de adultos, dentre outros, apenas uma família apontou este como sendo o principal impacto do Programa Bolsa Família para a melhoria de suas condições de vida. Por sua vez, a participação das famílias é limitada, dado que os programas, a exemplo do PRONATEC, restringem a participação dos beneficiários pela imposição de critérios educacionais e etários, além de alguns cursos não estarem alinhados com o setor produtivo local e regional, dificultando a posterior inclusão no mercado de trabalho.

Isso reforça a análise do contexto local, a qual revelou não haver clara conjugação de esforços entre os órgãos municipais governamentais e não-governamentais para a oferta de programas complementares. De tal modo que os serviços ofertados às famílias beneficiárias do PBF estão circunscritos aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), onde são desenvolvidos grupos de trabalho voltados para o atendimento e orientações das famílias envolvidas, porém

não se constituem em programas direcionados a emancipação sustentada das famílias, tais como de geração de renda e inclusão produtiva.

Ainda, quanto ao impacto gerado pela transferência, as famílias foram instigadas a relatar sobre a representatividade do benefício em suas vidas. Neste contexto, emergiram diversas assertivas, que, em grande medida, destacaram a necessidade de permanência do benefício, bem como a utilização dos recursos para a compra de gêneros alimentícios, vestuário, remédios, pagamento de contas domésticas, dentre outras despesas de caráter corrente. De acordo com uma das ex-beneficiárias “ajudava muito, pois na época as crianças eram pequenas e era uma ajuda a mais na renda para comprar leite e frutas”. Fato que corrobora os dados quantitativos da pesquisa, visto que 60,30% das famílias perceberam melhorias relacionadas à alimentação, após o início do recebimento do benefício.

Ademais se constatou também a utilização do recurso unicamente para manutenção dos dependentes na escola. Nesse sentido, uma das ex-beneficiárias afirmou que “o dinheiro que ganhava era utilizado para comprar material escolar, roupas e calçados para os filhos que estavam frequentando a escola”. Em outras palavras, o benefício contribuiu deliberadamente para a manutenção das crianças nos grupos escolares.

A partir desse conjunto de resultados, constata-se que as transferências de renda tendem a promover melhorias relativas, principalmente, à alimentação, garantindo, por seu turno, amenizar as condições de insegurança alimentar. Em segundo plano, têm-se os impactos atrelados ao cumprimento das condicionalidades de educação, as quais têm por intencionalidade promover o desenvolvimento de capacidades cognitivas. E, por fim, encontra-se a frágil atuação dos programas complementares, limitando, portanto, as perspectivas de emancipação sustentada das famílias. Ademais, registra-se que prevalece entre os entrevistados a necessidade de continuidade das transferências.

6 CONCLUSÕES

A política de transferência de renda com condicionalidades, surgida a partir do ano de 1995, em âmbito municipal, e, posteriormente, consolidada a nível nacional, sob a perspectiva do Programa Bolsa Família, constitui-se em elemento central do Sistema de Proteção Social Brasileiro, haja vista seu potencial de combate à pobreza, bem como de inclusão dos segmentos sociais beneficiados aos serviços públicos, especialmente aqueles relacionados à educação, saúde e assistência social.

Entretanto, após o PBF completar dez anos de existência não há estudos conclusivos que avaliam a efetividade do programa sob o viés da emancipação sustentada das famílias. Nesse sentido, o presente trabalho buscou analisar um grupo de ex-beneficiários, desligados do programa entre os anos de 2009 e 2013, no município de Santo Ângelo (RS), com vistas a identificar os motivos pelos quais as famílias deixaram de receber o benefício, como também se essa situação está correlacionada com os programas complementares; de forma a permitir a conclusão de que o PBF gerou as condições de emancipação, ou se, por outro lado, está atrelada a fatores de ordem externa.

Inicialmente, a análise corroborou a hipótese de que o aumento da renda domiciliar *per capita* foi o principal motivo para o desligamento das famílias do programa, registrado em 35,79% dos casos do município, correspondente a 524 famílias. Dessas, foram entrevistadas 237, de onde se constatou que 41% não estão inseridas no mercado de trabalho, sendo que nenhum membro está trabalhando, porém são famílias detentoras de benefícios sociais.

Em relação aos aspectos educacionais, quase dois terços têm pelos menos um integrante frequentando a escola, contrastando com a baixa escolaridade dos pais: ensino fundamental incompleto. Dessa maneira, pode-se verificar que há uma atenção especial das famílias na manutenção e frequência escolar dos filhos, assim como a exígua formação escolar dos pais é resultado de fatores históricos e estruturais.

Considerando os determinantes para o aumento da renda domiciliar *per capita* e, conseqüentemente, à exclusão do PBF, constatou-se que as famílias foram

desligadas devido à concessão de aposentadorias, representadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) e demais benefícios de caráter contributivo no âmbito do INSS, em mais de 40%, enquanto que, em 38% das situações foram excluídas devido a inserção no mercado de trabalho com carteira assinada. Evidência essa que sugere que os resultados estão parcialmente correlacionados com as perspectivas do programa, ao preconizar a emancipação sustentada das famílias, por meio da inclusão em alternativas de geração de renda e trabalho.

Por sua vez, avaliando a contribuição dos programas complementares para os ex-beneficiários inseridos no mercado de trabalho, verificou-se que, em mais de 97%, a inserção não se deu por meio dos referidos programas. Fato que indica que a participação de políticas emancipatórias do PBF, para a inclusão produtiva dos ex-beneficiários, tem gerado resultados praticamente nulos.

Além disso, a maioria dos ex-beneficiários desconhece a oferta de ações de inclusão social e produtiva à época de recebimento do benefício. Isso pode ser uma das causas do elevado tempo de permanência no programa, ou da chamada armadilha da pobreza. Contudo, o PBF mostrou-se eficiente em relação aos objetivos de promover o alívio imediato da pobreza e o acesso a direitos sociais básicos como a educação, consubstanciados nas melhorias de alimentação e no aumento da frequência escolar dos filhos, respectivamente.

Em síntese, os achados possibilitam concluir que o Programa Bolsa Família não tem sido efetivo para que as famílias consigam superar as condições de desemprego ou melhorar suas condições laborais, pois não tem contribuído de forma significativa para a inserção dos beneficiários em programas complementares, tais como cursos profissionalizantes ou na participação em empreendimentos alternativos e comunitários. Do contrário, a inserção tem ocorrido mais pela força de vontade dos ex-beneficiários na busca de melhores condições de vida.

Nesse sentido, o PBF apresenta-se mais articulado como uma política meramente distributiva e compensatória, em detrimento dos seus aspectos desenvolvimentistas, que, por seu turno, deveriam assegurar a emancipação sustentada das famílias. Ademais, a frágil oferta de programas complementares e a perspectiva de dependência dos beneficiários em relação ao benefício limitam o atingimento dos próprios objetivos do programa.

Entretanto, a ele podem-se associar resultados positivos, principalmente aqueles relacionados ao consumo das famílias. Neste tocante, têm-se melhorias na

alimentação, por meio da variedade e quantidade de alimentos consumidos, da utilização dos recursos para reforço do orçamento doméstico, bem como avanços na área de educação por meio da manutenção e aumento da frequência escolar dos filhos. Contudo, o programa não tem conseguido gerar condições suficientes para a superação da pobreza e a emancipação das famílias beneficiadas.

As limitações estão na impossibilidade de generalização dos resultados, haja vista que o trabalho foi desenvolvido unicamente com ex-beneficiários do município de Santo Ângelo (RS), os quais estão inseridos em uma realidade socioeconômica que pode diferir em relação a outras áreas geográficas do país. Além disso, o número reduzido de estudos com esta perspectiva analítica restringiu assertivas acerca dos impactos do programa na condição socioeconômica dos ex-beneficiários.

A despeito das restrições, o trabalho permitiu ampliar as opções para a análise do PBF, ao realizar uma avaliação sob a perspectiva da emancipação sustentada das famílias, a partir da percepção de um grupo de ex-beneficiários. Isso permitiu evidenciar a ineficiência dos programas complementares sob as situações em que as famílias foram inseridas no mercado de trabalho, bem como à época do recebimento das transferências monetárias, demonstrando que o programa carece de remodelações em seu desenho institucional.

Neste entendimento, estudos futuros que sigam esta proposta analítica são recomendados, pois promover discussões sobre ações que possam impactar de forma decisiva nos resultados do programa também se revelam como uma importante alternativa de pesquisa. Tais estudos permitirão o aperfeiçoamento, bem como a redefinição de determinados aspectos do PBF.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. De Vargas a Lula: caminhos e descaminhos da legislação trabalhista no Brasil. **Pegada**, v. 7, n. 2, p. 83-88, nov. 2006. Disponível em: < file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/Antunes,%20Ricardo.%20De%20Vargas%20a%20Lula%20(2).pdf>. Acesso em: 28 jul. 2014.

BARROS, R. P. de; CARVALHO, M. de; FRANCO, S. O Papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda Brasileira. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília/DF: IPEA, v. 2, p. 41-86, ago. 2007.

BRASIL. **Constituição da república federativa do brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 17 out. 2013.

_____. Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 set. 2004a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004_2006/2004/decreto/d5209.htm>. Acesso em: 03 set. 2013.

_____. Decreto nº 3.823, de 28 de maio de 2001. Aprova o Regulamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 mai. 2001d. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3823.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002. Regulamenta a Medida Provisória nº 18, de 28 de dezembro de 2001, relativamente ao "Auxílio-Gás". **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 jan. 2002. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4102impresao.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Decreto nº 4.675, de 16 de abril de 2003. Regulamenta o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação", criado pela Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro de 2003b. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 abr. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4675.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 abr. 2001c. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10219.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) [...] e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm> Acesso em: 09 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 jan. 2004b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm> Acesso em: 05 out. 2013.

_____. Lei nº 9.533 de 10 de dezembro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a conceder apoio financeiro aos Municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativa. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 dez. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9533.htm>. Acesso em: 15 out. 2014.

_____. Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 2001e. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Medida Provisória nº 108, de 27 de fevereiro 2003. Cria o Programa Nacional de Acesso à Alimentação - "Cartão Alimentação". **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 fev. 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2003/108.htmimpressao.htm>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero**: uma história brasileira. V. 1, Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/securancaalimentar/publicacoes%20sisan/livros/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3/fome-zero-2013-uma-historia-brasileira-2013-volumes-1-2-e-3>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

_____. Portaria GM/MDS nº 551, de 09 de novembro de 2005. Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 nov. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria,P20GM,P20MDS,P20551,P2009-11-05.pdf.pagespeed.ce.NoUpoPxn8M.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Portaria n. 1770/GM, 20 de Setembro de 2001. Estabelece instruções para implantação e funcionamento do Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa – Alimentação. Brasília, DF, 20 set. 2001f. Disponível em: <http://www.saude.pr.gov.br/arquivos/File/CIB/LEGIS/PortGM_1770_20Setembro_2001.pdf>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Portaria n. 458, de 4 de outubro de 2001. Estabelece Diretrizes e Normas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 out. 2001a. Republicada em 04 abr. 2002. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/entidades-de-assistencia-social/copy_of_legislacao-2011/portarias/2001/Portaria%20no%20458-%20de%2004%20de%20outubro%20de%202001.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2014.

_____. Portaria n. 666, de 28 de dezembro de 2005. Disciplina a integração entre o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do trabalho Infantil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/sobreministerio/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria%20GM%20MDS%20666%2028-12-05.pdf/view>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

_____. Portaria n. 879, de 03 de dezembro de 2001. Estabelece Normas e Diretrizes do Projeto Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano e do Projeto Centro da Juventude. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 2001b. Republicada em 04 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/legislacao2011/portarias/2001/Portaria,P20no,P20879,P20de,P2003,P20de,P20dezembro,P20de,P202001.pdf.pagespeed.ce.jrrBPKEguR.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2014.

_____. Portaria nº 555, de 11 de novembro de 2005. Estabelece normas e procedimentos para a gestão de benefícios do Programa Bolsa Família, criado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 21 nov. 2005b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao/bolsafamilia/portarias/2005/Portaria,P20GM,P20MDS,P20555,P2011-11-05.pdf.pagespeed.ce.3h27Pctjez.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2014.

_____. Projeto de Lei do Senado n. 80, de 16 de abril de 1991. Institui o Programa de Garantia de Renda Mínima - PGRM, e dá outras providências. Brasília, DF, 16 de abril de 1991. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senadores/Senador/esuplicy/Programa/projeto_lei.asp>. Acesso em: 07 out. 2014.

CARVALHO, I. M. M. de. Algumas lições do programa de erradicação do trabalho infantil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 4, p. 50-61, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n4/a07v18n4.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2014.

CARVALHO, I. M. M. de; ALMEIDA, P. H. de. Família e proteção social. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, n. 2, p. 109-122, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n2/a12v17n2.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2014.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n108/a0330108.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

CAVALCANTE, P. L. Programa Bolsa Família: descentralização, centralização ou gestão em redes?. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 29-46, jan./mar. 2009. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/2-1-PB.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

COTTA, T. C.; PAIVA, L. H. O programa bolsa família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, J. de A.; MODESTO, L. (Org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília/DF: IPEA, v. 1, 2010.

DINIZ, S. Critérios de justiça e programas de renda mínima. **Revista katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 105-114, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a12>>. Acesso em: 07 out. 2014.

FAGNANI, E. **Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade**. 2005. 587p. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/FagnaniEduardo.pdf>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

FERRO, A. R.; KASSOUF, A. L. Avaliação do impacto dos programas bolsa-escola sobre o trabalho infantil no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 35, n. 3, dez. 2005. Disponível em: < <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/51/29>>. Acesso em: 09 ago. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HAIR, J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HAIR, J. R.; BLACK, W. C.; BABIN, B. J.; ANDERSON, R. E. **Multivariate Data Analyses**. 7. ed. New Jersey: Pearson, 2010.

HILL, M. M.; HILL, A. **Investigação por questionários**. Lisboa: Edições Sílabo, 2000.

HOFFMANN, R. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em Cinco Regiões, entre 1997 e 2005. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília/DF: IPEA, v. 2, ago. 2007.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2014.

HORA, H. R. M. **Análise da confiabilidade do questionário da metodologia softmat usando o coeficiente alpha de Cronbach**. Monografia de Pós-graduação, UTFPR – Campos dos Goytacazes – RJ, 2006.

HORA, H. R. M. da.; MONTEIRO, G. T. R.; ARICA, J. Confiabilidade em Questionários para Qualidade: Um Estudo com o Coeficiente Alfa de Cronbach. **Produto & Produção**, v. 11, n. 2, p. 85-103, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs.br/ProdutoProducao/article/viewFile/9321/8252>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

IBASE. INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Repercussões do Programa Bolsa Família sobre a alimentação. In: **Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: relatório síntese**. Rio de Janeiro, p. 44-49, 2008.

IBGE. INotas metodológicas. **População desocupada**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pme_met2.shtm>. Acesso em: 09 mar. 2015b.

_____. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@: **Santo Ângelo**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431750&search=rio-grande-do-sul|santo-%C3%82ngelo>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

_____. ISéries históricas e estatísticas. **Taxa de desocupação das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por sexo**. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=7&op=0&vcodigo=PE62&t=taxa-desocupacao-pessoas-10-anos-mais>>. Acesso em: 09 mar. 2015^a.

INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. O impacto do Programa Bolsa Família sobre a frequência escolar: uma análise de diferenças em diferenças a partir da Pnad. **Na medida**. Boletim de estudos educacionais do Inep. n. 6, p. 5-9, jan. 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/publicacoes/2009/boletim_na_medida/Boletim_Na_Medida_6.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2015.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica: Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil**: uma análise da queda recente. Brasília/DF: IPEA, v. 1, 2007, p. 15-85.

_____. **IPobreza** – número de domicílios extremamente pobres. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2014e.

_____. **IPobreza** – número de domicílios pobres. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2014d.

_____. **IPobreza** – taxa de extrema pobreza. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2014c.

_____. **IPobreza** – taxa de pobreza. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2014b.

_____. **IRenda** – desigualdade – coeficiente de Gini. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 08 ago. 2014a.

KERNKAMP, C. da L.; PEREIRA, M. L. **Políticas Sociais I**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 53-83, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n1/v52n1a02.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2013.

LAVINAS, L. **Texto para discussão nº 596**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1998. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0596.pdf>. Acesso em: 03 set. 2014.

LAVINAS, L.; BARBOSA, M. L. de O. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do programa bolsa-escola do Recife. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582000000300002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 08 ago. 2014.

LICIO, E. C.; MESQUITA, C. S.; CURRALERO, C. R. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do programa bolsa família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p. 458-470, set/out. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v51n5/a04v51n5.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

LINDERT, K.; LINDER, A.; HOBBS, J.; BRIÈRE, B. de la. **The nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context**. Discussion Paper, n. 709, p. 1-145, Banco Mundial, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Safety-Nets-DP/0709.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2014.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social: Identidade e Alienação**. 14. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

MARTINS, G. A. **Estatística geral e aplicada**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997.

MDS. **Bolsa Família**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 18 out. 2013.

_____. **Bolsa Família. Benefícios**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 22 out. 2014c.

_____. **Bolsa Família: uma década de resultados para a família**. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/124>>. Acesso em: 29 out. 2013a.

_____. Estudo sobre o perfil das famílias que sofreram repercussões sobre o benefício do programa bolsa família em decorrência do processo de revisão cadastral. In: **Caderno de estudos**. Desenvolvimento social em debate. Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2011-2014. JANNUZI, Paulo; QUIROGA, Júnia (Org.). Brasília, DF, n. 16. p. 35-38, mar. 2014a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/disseminacao/cadernos-de-estudos-1/no-16-sintese-das-pesquisas-de-avaliacao-de-programas-sociais-do-mds-2011-2014/Caderno%20de%20Estudos%2016.pdf>>. Acesso em: 27 out. 2014.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Capacitação para implementação do sistema único de assistência social – SUAS e do programa bolsa família – PBF**. Rio de Janeiro: IBAM/Unicarioca, 2008.

_____. O Brasil sem miséria no seu município: Santo Ângelo/RS. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/municipios>>. Acesso em: 19 nov. 2014d.

_____. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil**. Cartilha do PETI. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/backup/teste/rede-suas/protecao-social-especial/programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-peti/manual_peti.pdf>. Acesso em: 19 out. 2014.

_____. **Revisão cadastral**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/cadastro-unico/gestor/revisao-cadastral>>. Acesso em: 18 ago. 2014b.

MESQUITA, C. S. **O Programa Bolsa Família: Uma análise de seu impacto e alcance social**. 2007. 139 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_arquivos/7/TDE-2007-05-18T144001Z-1046/Publico/Dissert_Camile.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2015.

MONTEIRO, D. A. A.; FERREIRA, M. A. M.; TEIXEIRA, K. M. D. Determinantes da gestão do programa bolsa família: análise do índice de gestão descentralizada em Minas Gerais. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 214-226, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n2/05.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2014.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. Evolução de Emprego do CAGED – EEC. Disponível em:<<http://bi.mte.gov.br/eec/pages/consultas/evolucaoEmprego/consultaEvolucaoEmprego.xhtml#relatorioSetor>>. Acesso em: 04 mar. 2015.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

PAIVA, L. H.; FALCÃO, T.; BARTHOLO, L. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Org.). **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília/DF: IPEA, 2013, p. 25-46.

PDRAE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

PIMENTA, M. de C. A.; PIMENTA, L. F. Globalização de desafios urbanos: políticas públicas e desigualdade social nas cidades brasileiras. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, v. 37, n. 112, p. 43-61, set. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.cl/pdf/eure/v37n112/art03.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

PINTO, I. V. **Percepção das titulares do Programa Bolsa Família e as repercussões em suas condições de vida. Um estudo no Centro de Saúde Escola Germano Sinval Faria, em Manguinhos, RJ, 2009**. 2010. 144 f. Dissertação (Mestrado em Ciências na área de Saúde Pública) – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, Rio de Janeiro, 2010.

PIRES, A. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 21, n. 80, p. 513-531, 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v21n80/a07v21n80.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2014.

PIRES, A. Bolsa Família e Políticas Públicas Universalizantes: o caso de um município paulista. **Cadernos de Pesquisas**, v. 38, n. 134, p. 341-366, mai./ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0538134.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

PMSA. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ÂNGELO. **História**. Santo Ângelo, 2014. Disponível em: <<http://www.santoangelo.rs.gov.br/>>. Acesso em: 18 nov. 2014.

POCHMANN, M. (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Perseu Abramo/Cortez, 2002.

QUINHÕES, A. T.; FAVA, V. M. D. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 2010. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3537>. Acesso em: 14 out. 2014.

RAMOS, C. I.; CUERVO, M. R. M. Programa Bolsa Família: a interface entre a atuação profissional e o direito humano a alimentação adequada. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 8, p. 2.159-2.168, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n8/26.pdf> >. Acesso em: 10 fev. 2015.

RESENDE, A. C. C.; OLIVEIRA, A. M. H. C. de. Avaliando resultados de um programa de transferência de renda: o impacto do bolsa-escola sobre os gastos das famílias Brasileiras. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 235-265, abr./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v38n2/a02v38n2.pdf> >. Acesso em: 17 set. 2014.

ROCHA, S. O programa Bolsa Família: Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-119, abr. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n1/v20n1a05>>. Acesso em: 17 out. 2014.

ROCHA, S. **Transferências de renda: o fim da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SANT'ANA, S. M. A perspectiva brasileira sobre a pobreza: um estudo de caso do Programa Bolsa Família. **Revista do Serviço Público Brasileiro**, v. 58, n. 1, p. 05-35, mar. 2007. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/161/166>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

SANTOS, C. R. B.; MAGALHÃES, R. Pobreza e política social: a implementação de programas complementares do programa bolsa família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, jan./mai. 2012. Disponível em: <<http://www.scielosp.org/pdf/csc/v17n5/a15v17n5.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

SANTOS, L. M. P.; PASQUIM, E. M.; SANTOS, S.M.C. Programas de transferência de renda no Brasil: um estudo multidimensional da implementação do Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, p. 1821-1834, v. 16, n. 3, jan./mar. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v16n3/18.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2014.

SANTOS, M. C. M.; GOUVEA, A. J.; OLIVEIRA, R. M.; MELO, D. R. A.; SOUZA, W. A. R. A voz do beneficiário: uma análise da eficácia do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, p. 1381-1405, v. 48, n. 6, nov./dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000600002&script=sci_arttext>. Acesso em: 09 fev. 2015.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e justiça**: A política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SENNA, M. C. M.; BURLANDY, L.; MONNERAT, G. L.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira?. **Revista katálysis**, v. 10, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a10.pdf>>. Acesso em: 09 nov. 2013.

SILVA, M. O. da S. e. A trajetória dos programas de transferência de renda e seus desafios atuais: articulação com políticas estruturantes e unificação. **Pensar BH/Política social**. abr./jun. 2006. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/pensarbh_ed15_trajet%C3%B3ria_programas%20(3).pdf>. Acesso em: 13 out. 2014.

SILVA, M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Revista Katálysis**, Florianópolis (SC), v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política social brasileira no século XXI**: A prevalência dos programas de transferência de renda. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SMASTC/SA. SECRETARIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, TRABALHO E CIDADANIA DE SANTO ANGELO. **Arquivo dos benefícios cancelados em Santo Ângelo no período 2004-2013 e arquivo com o perfil dos atuais beneficiários**. Santo Ângelo, RS, 2014, CD ROM.

SOARES, F. V.; SOARES, S.; MEDEIROS, M.; OSÓRIO, R. G. **Texto para discussão nº 1228**. Brasília: IPEA, out. 2006. Disponível em: <http://www.livrosgratis.com.br/arquivos_livros/td001228.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2013.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **Texto para discussão nº 1424**. Brasília, DF, IPEA, out. 2009. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2014.

SPOSITO, M. P.; CARRANO, P. C. R. Juventude e políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira e Educação**, n. 24, set./out./Nov./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a03.pdf>>. Acesso em: 03 set. 2014.

SUPLICY, E. M. Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 02 (90), abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/90-3.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2013.

TEIXEIRA, G. **O que significa a metodologia**. 2005. Disponível em: <<http://www.serprofessoruniversitario.pro.br/ler.php?modulo=21&texto=1338>>. Acesso em: 10 out. 2014.

TESTA, M. G.; FRONZA, P.; PETRINI, M.; PRATES, J. C. Análise da contribuição do programa bolsa família para enfrentamento da pobreza e a autonomia dos sujeitos beneficiários. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, nov./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v47n6/09.pdf>>. Acesso em: 09 out. 2014.

UCHIMURA, K. Y.; BOSI, M. L. M.; LIMA, F. E. L.; DOBRYKOPF, V. F. Qualidade da alimentação: percepções de participantes do programa bolsa família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 3, p. 687-694, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v17n3/v17n3a15.pdf>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

VIEIRA, S. **Como elaborar questionários**. São Paulo: Atlas, 2009.

WEISSHEIMER, M. A. **Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

APÊNDICES

Apêndice A – Termo de Confidencialidade



Termo de Confidencialidade
Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas

Título do projeto: Programa Bolsa Família: Uma análise dos motivos que levaram ao desligamento de um grupo de beneficiários no município de Santo Ângelo/RS

Pesquisadores responsáveis: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho e Diego Pretto

Instituição/Departamento: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas

Telefone para contato: (55) 3220-9297

Local da coleta de dados: Município de Santo Ângelo/RS

Os pesquisadores do presente projeto se comprometem a preservar a privacidade dos respondentes cujos dados serão coletados através de um questionário aplicado a uma amostra composta por ex-beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Santo Ângelo. Concordam, igualmente, que estas informações serão única e exclusivamente para a execução do presente projeto. As informações somente poderão ser divulgadas de forma anônima e serão mantidas no Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), situado na Avenida Roraima nº. 1000, Prédio 74 C, sala 4212 – Cidade Universitária, UFSM. As informações serão armazenadas por um período de 5 anos, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Reisoli Bender Filho. Após este período, os dados serão destruídos.

Santa Maria 31, de outubro de 2014.

Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Apêndice B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão das Organizações Públicas

Título do projeto: Programa Bolsa Família: Uma análise dos motivos que levaram ao desligamento de um grupo de beneficiários no município de Santo Ângelo/RS

Pesquisadores responsáveis: Prof. Dr. Reisoli Bender Filho e Diego Pretto

Instituição/Departamento: UFSM – Centro de Ciências Sociais e Humanas

Telefone para contato: (55) 3220-9297

Local da coleta de dados: Município de Santo Ângelo/RS

Prezado (a) Senhor(a):

Você está sendo convidado (a) a responder às perguntas deste questionário de forma totalmente voluntária. Antes de concordar em participar desta pesquisa e responder este questionário, é muito importante que você compreenda as informações e instruções contidas neste documento. Os pesquisadores deverão responder todas as suas dúvidas antes que você comece a participar. Você tem o direito de desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, sem nenhuma penalidade e sem perder os benefícios aos quais tenha direito.

O objetivo deste estudo consiste em identificar quais são os motivos que tem levado as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, no município de Santo Ângelo, à condição de não beneficiárias. Como hipótese tem-se o aumento da renda domiciliar *per capita*. Nesse sentido, com o intuito de explorar as causas deste fenômeno buscar-se-á reconhecer os determinantes que corroboram para o aumento da renda domiciliar *per capita*, bem como identificar sua relação com os programas emancipatórios no âmbito do PBF ou a fatores de ordem externa, por meio da aplicação de um questionário a uma amostra de ex-beneficiários.

Como benefícios, esta pesquisa visa preencher uma lacuna consiste nos estudos acadêmicos no que tange a avaliação da efetividade do programa em termos de emancipação socioeconômica das famílias beneficiárias.

É importante ressaltar que o preenchimento deste questionário não representará qualquer risco de ordem física ou psicológica, porém pode causar algum desconforto emocional devido ao cunho pessoal de algumas perguntas. As informações fornecidas terão sua privacidade garantida pelos pesquisadores responsáveis. Os sujeitos da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados desta pesquisa forem divulgados.

Ciente e de acordo com o que foi anteriormente exposto, eu

_____, concordo em participar desta pesquisa, assinando este consentimento em duas vias, ficando com a posse de uma delas.

Santa Ângelo _____, de _____ de 2014.

Assinatura

Prof. Dr. Reisoli Bender Filho

Se você tiver alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato: Comitê de Ética em Pesquisa – UFSM - Cidade Universitária - Bairro Camobi, Av. Roraima, nº1000 - CEP: 97.105.900 Santa Maria – RS. Telefone: (55) 3220-9362 – Fax: (55)3220-8009 Email: comiteeticapesquisa@smail.ufsm.br. Web: www.ufsm.br/cep

Apêndice C – Modelo de questionário aplicado

O presente questionário tem por intencionalidade identificar os determinantes que contribuíram para o aumento da renda domiciliar *per capita* de um grupo de famílias excluídas do Programa Bolsa Família, no período de 2009 a 2013, no município de Santo Ângelo/RS, com base nas declarações dos ex-beneficiários.

Num. Quest. ()

1 - Dados de Identificação do entrevistado:

- a) O entrevistado é Titular do Cartão Bolsa Família: sim não
- b) Quem é o Titular do Cartão Bolsa Família: a genitora o genitor
 um dos filhos a madrasta o padrasto o avô
a avó
- outra pessoa: _____

2 – Dados socioeconômicos da família:

- a) Quantas pessoas compõem a família: _____
- b) Quantos membros da família estão empregados: _____. E quem está empregado na família: pais filhos ou pais e filhos
- c) Quantos integrantes da família estão na escola: _____. E quem são: pais filhos ou pais e filhos
- d) Qual o grau de escolaridade mais elevado concluído pelos pais:
- Não alfabetizado
- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo

e) Qual o grau de escolaridade que os filhos estão cursando:

- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo

f) Caso tenham concluído seus estudos, qual o grau de escolaridade mais elevado atingido pelos filhos:

- Ensino fundamental incompleto
- Ensino fundamental completo
- Ensino médio incompleto
- Ensino médio completo
- Ensino superior incompleto
- Ensino superior completo

g) Qual a renda bruta do grupo familiar:

- de R\$ 0,00 a R\$ 362,00;
- de R\$ 362,01 a R\$ 724,00;
- de R\$ 724,01 a R\$ 1.448,00;
- de R\$ 1.448,01 a R\$ 2.172,00;
- Acima de R\$ 2.172,00.

h) Quanto ao trabalho e remuneração, qual é a principal fonte de renda da família:

- Trabalho com carteira assinada
- Trabalho sem carteira assinada
- Trabalho por conta própria (bico, autônomo)
- Aposentadorias (BPC/LOAS ou Aposentadoria da previdência social)
- Pensão Alimentícia
- Ajuda/doação regular de não moradores
- Estágio remunerado
- Atividade empresarial.

3 – De acordo com informações do Sistema Bolsa Família, a sua família foi desligada do Programa devido ter ocorrido o aumento da renda domiciliar *per capita*. Especificamente, o que gerou o aumento de sua renda familiar?

Inserção no mercado trabalho mediante atividade remunerada com carteira assinada

Inserção no mercado trabalho mediante atividade remunerada sem carteira assinada

Desenvolvimento de atividades laborais por conta própria (autônomo)

Concessão de aposentadorias (BPC/LOAS ou Aposentadoria da previdência social)

Concessão de Pensão Alimentícia

Recebimento de ajuda/doação regular de não moradores

Inserção no mercado de trabalho mediante estágio remunerado

Desenvolvimento de atividade empresarial

Fornecimento irregular de informações

Outra alternativa: _____

4 – O que contribuiu para ocorrência do fato mencionado na pergunta 3? Esta pergunta deve ser respondida somente pelas famílias incluídas no mercado de trabalho.

A participação em programas complementares ofertados pelo município, estado e união (cursos profissionalizantes, como os do PRONATEC, palestras, participação em cursos/atividades executados nos CRAs, entre outros).

A participação em atividades de capacitação profissional pagas ou ofertadas de forma gratuita, porém fora do âmbito dos programas complementares.

A necessidade de melhorar de condição de vida fez com que a família buscasse novas oportunidades de geração de renda, não estando a inclusão no mercado de trabalho atrelada aos mecanismos emancipatórios do PBF.

Outro motivo: _____

5 – Por quanto tempo sua família recebeu o benefício do Programa Bolsa Família?

6 – Quanto aos mecanismos de autonomização familiar, no período em que sua família recebeu o benefício do Programa Bolsa Família, ocorreu a oferta de programas complementares por parte da iniciativa pública?

() sim () não

7 – Caso a resposta ao item 6 seja positiva, você ou alguém de sua família participou de algum desses programa complementares?

() sim () não

8 – Se a resposta à questão de número 7 for afirmativa, responda qual foi o programa?

9 – Caso você ou alguém de sua família tenha participado de algum programa complementar, ele permitiu melhores oportunidades de geração de renda e inserção social para você e sua família?

() sim () não

Justifique sua resposta:

10 – De que forma os programas de transferência de renda, em específico o Programa Bolsa Família, contribuiu para melhorar a condição de vida de sua família, à época do recebimento do benefício. Assinalar somente a alternativa mais relevante para a família.

() Melhorou as condições de alimentação, devido à utilização dos recursos para comprar gêneros alimentícios;

() Melhorou a frequência escolar dos dependentes, devido à necessidade de cumprir as condicionalidades do programa;

() Melhorou a situação de saúde da família, devido à necessidade de cumprir as condicionalidades do programa;

() Contribuiu para o reforço do orçamento familiar, mediante a utilização dos recursos para pagar contas de água, luz e telefone;

() Ampliou as oportunidades de geração de renda e inserção social, devido à participação em programas complementares, como, por exemplo, cursos profissionalizantes, palestras, entre outros.

Outra resposta:
