

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

## **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**

**RESUMO:** O objetivo consiste em avaliar a efetividade do Programa Bolsa Família partindo da análise dos motivos que geraram o desligamento de um grupo de famílias beneficiárias no 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 ou não condições de emancipação econômica. Para isso, realizou-se uma pesquisa *survey* exploratória de corte-transversal com 237 famílias ex-beneficiárias. Em termos de resultados, encontrou-se que o motivo preponderante para o desligamento do programa foi o aumento da renda domiciliar *per capita*, sendo determinada, em grande medida, pela concessão de aposentadorias; enquanto que, os programas complementares mostraram-se frágeis quanto à inclusão dos ex-beneficiários no mercado de trabalho. Com isso, conclui-se que o programa se constitui atualmente em política compensatória e distributiva em detrimento de seus aspectos desenvolvimentistas.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, programas complementares, emancipação sustentada das famílias, política social

**ABSTRACT:** The objective entails to evaluate the effectiveness of Bolsa Família Program through the analysis of the reasons that are responsible for the termination of beneficiary families group 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 economic conditions. For this, an exploratory research of cross-sectional cut has been realized with 237 former beneficiary families. In terms of results, it was found that the predominant reason for the termination from the program was the increasing in the household incomes per capita, determined by, in large part, the granting pensions, while the complementary programs have been shown weak related former beneficiaries inclusion in the labor market. Thus, it is concluded that, the program is, nowadays, in compensatory and distribution policy to the detriment of its developmental aspects.

**Key-words:** Program Bolsa Família, complementary programs, sustained emancipation of the families, social policy

### **1. Introdução**

O processo de constituição dos direitos sociais<sup>1</sup> 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).

A despeito das ações empreendidas, nota-se que o Estado, com seu aparato institucional, não têm logrado êxito no combate as mazelas sociais, ao passo que a desigualdade social tem se mantido elevada. Corroboram para esse cenário, o analfabetismo, que persiste em determinadas regiões do país (CASTRO, 2009), o desemprego, a precariedade dos sistemas públicos de educação e saúde, bem como o substancial processo de concentração de renda (PIMENTA; PIMENTA, 2011).

---

<sup>1</sup> 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).

Nos anos recentes, a intervenção governamental na área social tem sido pautada, prioritariamente, pelos princípios da Constituição Federal de 1998 (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 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 Gini, 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, 2014a; 2014b). Neste processo, um dos determinantes encontra-se na expansão da cobertura e no grau de focalização dos programas de transferências de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família (PBF) (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).

O Programa Bolsa família foi instituído pela medida provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, e apresenta, em seu escopo, os objetivos de combater a pobreza e, sobretudo, estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, por meio de ações setoriais e programas complementares (WEISSHEIMER, 2006).

Todavia, passados dez anos de sua implementação, 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 de ordem conjuntural têm levado a essa situação.

Em estudo recente sobre o perfil das famílias desligadas do PBF, em uma amostra de 148 municípios brasileiros, o 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 cadastral realizada<sup>2</sup> em 2010, com um contingente de 1.152.035 famílias atendidas, 23,65% delas tiveram seus benefícios cancelados de forma permanente. Deste total, 107.392 famílias não chegaram a buscar a atualização do seu cadastro, sendo que a ausência em 29,60% dos casos foi justificada pelo aumento da renda domiciliar *per capita*.

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 município<sup>3</sup>.

A partir destas considerações, buscando-se compreender a efetividade do PBF no referido município, o presente trabalho 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? A seleção do referido município, para desenvolvimento do estudo, está atrelado ao elevado percentual de famílias ex-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 em estudos sobre a temática (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. Além disso, para subsidiar a discussão, busca-se: (i) contextualizar conceitual e historicamente o PBF; (ii) examinar os programas complementares para o processo emancipatório das famílias; e (iii) analisar os determinantes para o aumento da renda, bem como correlacioná-los aos programas complementares.

A avaliação da efetividade do PBF considerando a emancipação sustentada das famílias, buscando compreender a influência dos programas complementares no processo de

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> Os dados são referentes ao Cadastro Único, com base no mês de julho, e da folha de pagamento do programa do mês de agosto de 2014 (MDS, 2014c).

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 outras quatro seções, além desta introdução. A segunda apresenta a base teórica e empírica que sustenta este trabalho. A terceira reserva-se aos procedimentos metodológicos adotados. Na quarta, encontram-se as análises e discussões relativas aos resultados da pesquisa. E por fim, na quinta, delineiam-se as considerações finais.

## **2. Fundamentos teóricos**

### **2.1 A inserção dos programas de transferência de renda no contexto do sistema brasileiro de proteção social**

Os debates relacionados à concepção de programas de transferência de renda como instrumentos de 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, a exemplo da criação do salário mínimo, em 1934, do Seguro-Desemprego, em 1986, do abono salarial, da renda mensal vitalícia, em 1974, 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 à aprovação do Projeto Lei de nº. 80/1991, o qual propunha a instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). A proposta tinha o objetivo de 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 cerca de 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 possuísem crianças em idade de escolaridade obrigatória (LAVINAS; BARBOSA, 2000), na época, de 7 a 14 anos. A nova proposta diferenciava-se da anterior, pois passava 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, posicionando o fator escolaridade como elemento fundamental para o rompimento da pobreza intergeracional.

Embora os debates tenham iniciado no Congresso Nacional, 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).

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). Com isso, 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, especialmente aqueles relacionados à educação e à saúde, com os quais os programas de transferência de renda deveriam se articular.

Diante deste contexto, e da necessidade de estender o combate à pobreza por meio de ações de abrangência nacional, o período 1999-2002 é marcado pela implementação de programas de transferência de renda pelo Governo Federal, exceto o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), instituído em 1996, 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 sem condições de custear integralmente a implementação de programas de renda mínima a nível municipal (SILVA, 2006). O programa estava limitado a 50% do valor total dos respectivos programas municipais, bem como se exigia a matrícula e frequência escolar de todos os seus dependentes entre 7 e 14 anos em escola pública ou em programas de educação especial, tendo com critério de elegibilidade, além de outros parâmetros, renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo.

Especificamente no ano de 2001, diante do número reduzido de municípios que aderiram ao PGRM, muito em função das limitações legais para adesão, bem como pela exigência de contrapartida pelo ente municipal, o governo federal resolveu instituir o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação (PNBE), por meio da Lei nº. 10.219, este sem exigências de contrapartida dos governos locais. Os resultados foram positivos, sendo que em 2002 95% dos municípios já haviam aderido (COÊLHO, 2009).

O PNBE visava atender às famílias que possuíssem sob sua responsabilidade crianças de 6 a 15 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, 2001a; FERRO, KASSOUF, 2005; RESENDE, OLIVEIRA, 2008). A renda familiar *per capita* de até R\$ 90,00, como requisito de legibilidade, foi definida pelo Decreto nº. 3.823/2001.

Além desse, em 2001 foi aprovado o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde – Bolsa Alimentação (PBA), com objetivo de combater a mortalidade infantil e a desnutrição nas famílias com renda *per capita* de até 1/2 salário mínimo, por meio da transferência de R\$15,00 por criança e, tendo o máximo de três benefícios por família (SOARES, *et al.*, 2006). A contrapartida das famílias estava associada à participação em 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, 2001b).

Ademais, em 2002, registra-se também a criação do programa auxílio gás, cuja finalidade era 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). Pelo fato de ser uma ação de caráter meramente compensatório, não incorporou o princípio das condicionalidades. Registra-se que, no cerne da difusão dessas iniciativas, sejam em âmbito local, regional ou nacional, Coêlho (2009) observa que há elementos de cunho político, que transcendem o papel do Estado no combate à pobreza e as desigualdades sociais.

Todavia, com a mudança de governo, em 2003, os programas de transferência de renda passaram por mudanças substantivas em direção à construção de uma política pública unificada de transferência de renda, de caráter nacional. À época, de acordo com Weissheimer (2006), 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, bem como os recursos alocados no orçamento da união eram insuficientes para atender a totalidade do público alvo, o valor monetário dos benefícios era irrisório e faltavam estratégias que garantissem a autonomização das famílias após o desligamento dos programas (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

Deste modo, tais programas foram submetidos a um processo de unificação sob o guarda-chuva do programa Bolsa Família. Para tanto, também se unificou o público alvo, os critérios de elegibilidade e o sistema de gestão dos programas de transferência de renda então existentes (COTTA; PAIVA, 2010). O argumento à 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, conforme discute Cavalcante (2009).

Passado pouco mais de dez anos, o PBF constitui-se em um dos maiores programas de transferência de renda com condicionalidades do Brasil (RESENDE; OLIVEIRA, 2008), bem como globalmente (MDS, 2013a). Neste cenário, os programas de transferência de renda passaram a constituir-se em elemento central do Sistema de Proteção Social Brasileiro, sobretudo, das Políticas de Assistência Social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012).

## **2.2 O Programa Bolsa Família (PBF)**

O Programa Bolsa Família foi instituído pela Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003, convertida na Lei nº. 10.836, de 09 de janeiro 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). Monetariamente, o programa destina-se àquelas 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, 2014d).

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). Em seu desenho institucional, o programa incorporou alguns aspectos presentes nos que o precederam, como as condicionalidades, assim como inovou

promovendo a articulação da transferência de renda à oferta de programas complementares as famílias beneficiárias.

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, 2013b).

Ademais, o PBF é composto por duas linhas de elegibilidade, as quais estão associadas à renda familiar *per capita* (SOARES; SÁTYRO, 2009), e define um limite às transferências monetárias, que corresponde, no máximo, a um benefício básico (de R\$77,00) e um benefício para superação da extrema pobreza<sup>4</sup>, por unidade familiar considerada extremamente pobre, além de cinco benefícios variáveis (no valor de R\$35,00) e dois benefícios vinculados aos adolescentes (no valor de R\$42,00), destinado às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza ou extrema pobreza (BRASIL, 2004a).

Os dispêndios com o programa são custeados integralmente com os recursos do Governo Federal, enquanto as responsabilidades pela gestão são compartilhadas entre Municípios, Estados, Distrito Federal e a União. À esfera federal é responsável pela normatização e coordenação do programa, que está a cargo da Secretaria de Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2012). Cabe aos Estados disponibilizar apoio técnico-institucional aos municípios, por meio de capacitações, orientações, entre outras formas. Já é sobre os municípios que recai a maior parte das responsabilidades pela administração do programa (SENNA *et al.*, 2007), tendo como atribuições o cadastramento das famílias, por meio da operacionalização do Cadastro Único para Programas Sociais do MDS, o registro periódico, em sistema informatizado, das condicionalidades de educação e saúde, a constituição de instância de controle social para realização do controle e participação social junto ao PBF, entre outras.

Quanto às 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. O

---

<sup>4</sup>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 (BRASIL, 2004a).



cumprimento das condicionalidades deve ser monitorado pelos gestores municipais responsáveis pela execução do programa nas mais diversas localidades onde se encontra em operacionalização (TESTA *et al.*, 2013). Detalhadamente, as condicionalidades instituídas pela legislação que normatiza o programa estão relacionadas na Tabela 1.

Tabela 1 – 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 Currello (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.

### 3. Procedimentos metodológicos

Primordialmente, destaca-se que o trabalho foi estruturado em duas etapas. A primeira consistiu em identificar o motivo preponderante para o desligamento das famílias, enquanto a segunda envolveu a aplicação de uma *survey* exploratória de corte-transversal, cuja intenção foi reconhecer os determinantes para os desligamentos, bem como correlacioná-los aos programas complementares ou a fatores de ordem externa. Neste sentido, esta seção está dividida em três subseções: população e amostra; coleta de dados e; tratamento e análise dos dados.

### **3.1 População e amostra**

Para a identificação dos determinantes do aumento da renda domiciliar *per capita*, principal razão para o desligamento das famílias do PBF, 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 totalizaram 524.

A definição do período refere-se ao fato de ter havido um expressivo contingente de famílias desligadas (1464 famílias de um total de 1866, sendo 524 pelo aumento da renda *per capita*) (SMASTC/SA, 2014), bem como foi demarcado pelo início do processo de revisão cadastral, biênio 2009-2010 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013), o qual integra uma série de instrumentos de governança adotados desde os primeiros anos de implementação do PBF, com vistas a minimizar problemas de gestão, buscando atender efetivamente o público elegível ao programa.

Tendo em vista o universo expressivo de famílias desligadas, definiu-se uma amostra para aplicação do questionário. Para tanto, considerou-se um erro amostral de 5%, com 95% de nível de confiança e a população finita de 524 famílias. Deste modo, se chegou à população amostrada de 223 famílias. Ademais, para a aplicação dos questionários, foi utilizado o método probabilístico aleatório simples, que, segundo Oliveira (2007), indica que todos os sujeitos apresentam igual probabilidade de serem selecionados.

### **3.2 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 dos desligamentos das famílias do Programa Bolsa Família, no período de 2009 a 2013. Tais informações foram necessárias para corroborar o fato de que os desligamentos estavam relacionados à expansão da renda familiar. Já, a segunda etapa consistiu na aplicação do

instrumento de recolha de dados.

Para a elaboração do instrumento, seguiu-se a propositura de Hair *et al.* (2005), que estrutura os questionários em três grupos de perguntas, sendo o primeiro de perguntas de abertura, o segundo de tópicos relacionados ao objetivo da pesquisa e, por último inclui perguntas de classificação. O questionário foi construído para atender ao objetivo do trabalho, a partir do aprofundamento do conhecimento teórico-empírico, além da coleta de subsídios junto à equipe do PBF do município analisado, haja vista que não se encontrou na literatura instrumento capaz de avaliar o conceito medido.

Complementarmente, foram realizadas entrevistas informais com a equipe técnica responsável pela gestão do Programa Bolsa Família no município de Santo Ângelo, tendo como finalidade coletar dados e informações relevantes sobre o funcionamento do referido programa, bem como a percepção desses profissionais sobre a problemática em estudo. Tal método, de acordo com Gil (2010), consiste na coleta de dados, por meio de conversação.

### **3.3 Tratamento e análise dos dados**

O tratamento dos dados consistiu em organizar e estruturar as informações coletadas para posterior análise, sendo desenvolvido em duas etapas. A primeira incluiu o cálculo das estatísticas descritivas, bem como a apresentação dos dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Santo Ângelo, com a totalidade de famílias e motivo para o desligamento do PBF, considerando os anos de 2009 a 2013. E a segunda, consistiu na análise e na discussão dos dados obtidos por meio do instrumento aplicado.

Especificamente quanto ao questionário, para mensurar a confiabilidade estatística utilizou-se o *Alpha de Cronbach*. Teste que 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, quando o valor do coeficiente for maior que 70% (ou 0,7), diz-se que há confiabilidade nas medidas (VIEIRA, 2009).

Quanto ao processo de validação, foi feito pelo método de face, que consiste em verificar se um questionário mede aquilo que se propõe a medir, sendo determinada pela aplicação a uma amostra de respondentes, que, por sua vez, dirão se o instrumento parece medir as características de interesse, conforme discute Vieira (2009). E para a comparação dos resultados quantitativos foram utilizadas medidas estatísticas de posição, como média, e medidas de comparação, como percentagens, bem como se utilizou de tabelas e gráficos à apresentação dos dados. Para isso, utilizou-se o Software *Statistical Package Social Sciences* (SPSS), versão 20. Ademais, as entrevistas informais realizadas com a equipe técnica do PBF

foram utilizadas para complementar os resultados.

#### 4. Análise e discussão dos resultados

##### 4.1 Principais motivos para o desligamento dos ex-beneficiários

Analisando-se os desligamentos ocorridos no município de Santo Ângelo, considerando o período 2004-2013, chega-se ao montante de 1.866 famílias (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 2. Tal fato pode ser explicado pelo surgimento do processo de revisão cadastral, no biênio 2009-2010 (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLLO, 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, enquadradas na categoria “erro de inclusão”<sup>5</sup>, 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.

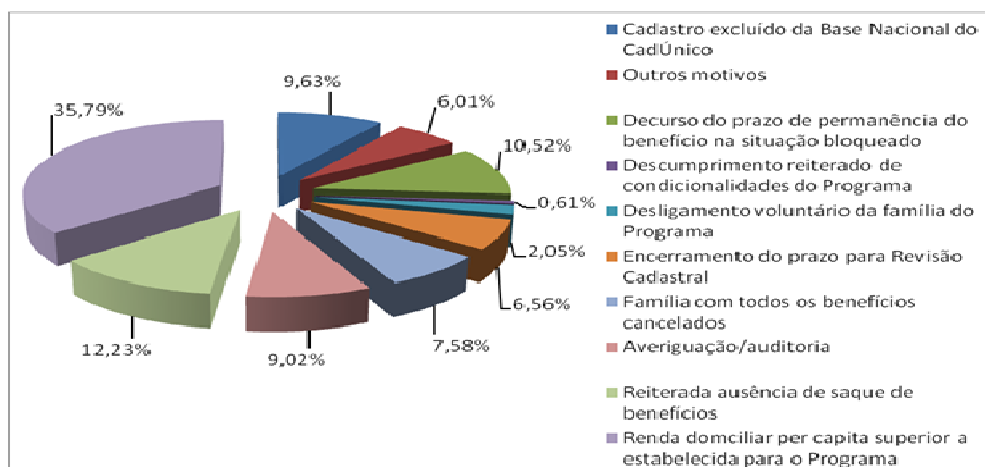
Tabela 2 – Número de famílias desligadas do PBF em Santo Ângelo, período 2004-2013

Ano	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: Resultados da pesquisa, com base no SMASTC/SA (2014).

Outro aspecto que deve ser considerado são os motivos dos desligamentos. 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 1 apresenta integralmente os motivos pelos quais as famílias foram desligadas do programa no referido período.

<sup>5</sup>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).



**Figura 1** – Motivos pelos quais as famílias foram desligadas do PBF, período 2009-2013, Santo Ângelo (RS).

Fonte: Resultados da pesquisa, com base no 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, emancipando-se do PBF. Já, a segunda hipótese, aponta para o fato de ter ocorrido erro de inclusão, conforme discutido por Rocha (2013).

#### 4.2 Análise e discussão dos dados primários

Nesta parte delineiam-se as análises referentes aos dados primários. Para tanto, inicialmente, destaca-se que a coleta dos dados ocorreu durante os meses de dezembro de 2014 e janeiro de 2015. Os questionários foram aplicados face a face com os entrevistados, por meio de visitas domiciliares, realizadas nas zonas urbana e rural do município. Ademais, 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 ocorreu pelo método de face, mediante 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). Sendo que, a partir da amostragem calculada, foram aplicados 249 questionários, dentre os quais, preliminarmente, foram descartados 12, por apresentarem questões em branco ou erros de preenchimento, resultando, portanto, em 237 questionários válidos. Com base nestes, após a tabulação, testou-se à confiabilidade, pelo *Alpha de Cronbach*, o qual

apresentou índice de 0,91, considerado adequado, dado que valores a partir de 0,6 têm sido aceitáveis para pesquisas de natureza exploratória (ver Hair *et al.*, 2010).

#### 4.3 Perfil da amostra

Com base nos resultados da pesquisa, identificou-se que a maioria das famílias são compostas por dois (26,58%) ou três (28,69%) integrantes. Em relação à empregabilidade, 58,65% estão inseridas no mercado de trabalho, em contrapartida 41,35% estão desempregados. Destaca-se que a grande maioria dos pais não concluiu o ensino fundamental (66,24%), enquanto os filhos estão cursando o ensino fundamental (63,45%), seguido daqueles que estão no ensino médio (19,31%). Quanto à renda bruta familiar, a maior parte dos pesquisados recebe entre R\$ 362,01 e 724,00 (49,37%) e R\$ 724,01 a 1.448,00 (31,65%). Por fim, ao observar as principais fontes de remuneração, identificou-se que a maioria das famílias são detentoras de benefícios sociais (41,35%) ou possuem integrantes com carteira assinada (37,97%).

#### 4.4 Análise dos determinantes para o desligamento dos ex-beneficiários

Após a identificação do perfil da amostra, buscam-se verificar quais foram os determinantes que contribuíram para o aumento da renda domiciliar *per capita* das famílias ex-beneficiárias do município de Santo Ângelo, razão pela qual foram desligadas do programa, bem como a influência dos programas complementares nesse processo (ver Tabela 3).

Tabela 3 – Determinantes do aumento da renda domiciliar *per capita* das famílias ex-beneficiárias do PBF do município de Santo Ângelo

Determinantes	Frequência*	(%)
Inserção no mercado de trabalho com carteira assinada	90	37,97
Inserção no mercado de trabalho sem carteira assinada	19	8,02
Desenvolvimento de atividades por conta própria	10	4,22
Concessão de aposentadoria	95	40,08
Recebimento de pensão alimentícia	2	0,84
Recebimento de ajuda regular de não morador	7	2,95
Inserção no mercado de trabalho por meio de estágio	1	0,42
Desenvolvimento de atividade empresarial	1	0,42
Fornecimento irregular de informações	12	5,06
Total	237	100

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos resultados da pesquisa (2015).

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

Os resultados permitem verificar que 40,08% das famílias foram desligadas do PBF, 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 ¼ do salário mínimo vigente, bem como pelos benefícios de caráter contributivo no âmbito do INSS.

A partir destes, 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 expostas. Ademais, a importância das aposentadorias, na vida dessas famílias deve ser maximizada, pois o estudo constatou que representam a principal fonte de renda (41,35%), além de ser um direito garantido pela Constituição Federal de 1988.

Além disso, outro fator que se destaca está na frequência atribuída à variável inserção no mercado de trabalho, por meio de carteira assinada, a qual representa 37,97% das situações, seguida, com menor intensidade, das ocupações sem carteira assinada (8,02%); do fornecimento irregular de informações (5,06%); do desenvolvimento de atividades laborais por conta própria (autônomo) (4,22%); do recebimento de ajuda ou doação regular de não morador (2,95%); da concessão de pensão alimentícia (0,84%); e, por fim, de estágio remunerado e do desenvolvimento de atividade empresarial, ambos com 0,42%.

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, 2004b). Por sua vez, constatou-se que as ocupações, em quase 60% dos casos, são de caráter precário, dado que os rendimentos são iguais ou inferiores a um salário mínimo. 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, as quais, em alguns casos, revelaram a omissão de determinados rendimentos no ato de qualificação para o recebimento do benefício, com vistas ao enquadramento nas regras de elegibilidade do programa. Tal situação pode ser caracterizada como erro de inclusão, conforme discute Rocha (2013).

Ainda, constatou-se que os ex-beneficiários 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 a possibilidade de saída do programa.

Evidência que reforça a posição de que a articulação do Programa Bolsa Família 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.

#### 4.5 Análise da contribuição dos programas complementares para o desligamento dos ex-beneficiários

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 4. 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 4 – Resultado da contribuição dos programas complementares do PBF sobre a inclusão dos ex-beneficiários no mercado de trabalho

Alternativas	Frequência*	(%)
A inclusão produtiva ocorreu devido à participação em programas complementares, no âmbito do PBF.	3	2,42
A inclusão produtiva é justificada pela participação em cursos pagos pelo beneficiário, fora do âmbito do PBF.	8	6,45
Acessar o mercado de trabalho não está relacionado à qualificação profissional, mas sim a busca de oportunidades pelo beneficiário.	113	91,13

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos resultados da pesquisa (2015).

\*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, 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; por sua vez, somente 2,42% disseram que sua inserção no mercado de trabalho está vinculada aos programas complementares.

Estas constatações revelam a exígua atuação do PBF 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. Neste 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 não tem sido suficiente para que muitas famílias consigam superar as situações de desemprego ou melhorar suas condições de trabalho.

Obviamente, nesse contexto, deve-se considerar que, embora o PBF defina a oferta de programas complementares e de serviços sociais básicos para a emancipação das famílias, as estratégias também dependem de uma economia sólida e em crescimento, capaz de gerar empregos e renda (LINDERT, et. al., 2007). No Brasil, dados da Pesquisa Mensal de Empregos (PME), indicam uma trajetória de queda da taxa de desocupação<sup>6</sup>, especialmente quando se compara o período de janeiro de 2009 (8,2%) e dezembro de 2013 (4,3%) (IBGE, 2015b).

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 5.589<sup>7</sup> 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). Assim, o comportamento do mercado de trabalho, no período em análise, apresentou-se positivo para a inserção profissional dos beneficiários do PBF, e pode ter facilitado à inclusão laboral de aproximadamente 51% dos ex-beneficiários entrevistados (ver tabela 3).

Nesta linha, tendo em vista a importância atribuída às políticas públicas de caráter

---

<sup>6</sup> 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, 2015a).

<sup>7</sup> 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).

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 5.

Tabela 5 – Resultado da contribuição dos programas complementares do PBF para autonomia dos beneficiários, à época do recebimento do benefício.

Variável	Alternativas	Frequência*
À época do recebimento do PBF ocorreu oferta de programas complementares?	Sim	11
	Não	226
Caso tenha ocorrido, você participou de alguma atividade ofertada?	Sim	5
	Não	6
Caso tenha participado, ela permitiu melhores oportunidades de geração de renda e inserção social para sua família?	Sim	3
	Não	2

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos resultados da pesquisa (2015).

Quanto ao conhecimento da oferta de programas complementares em âmbito municipal na época do recebimento do benefício, a maioria dos entrevistados respondeu negativamente à pergunta (226=95,36%), enquanto que o restante (11=4,64%) 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, 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 à políticas estruturantes, a fim de evitar a reatualização da pobreza e promover a emancipação sustentada das famílias.

Por sua vez, captou-se complementarmente, de forma qualitativa, a percepção das famílias, dentre as participantes dos cursos ofertados, quanto aos benefícios gerados pelos mesmos. 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 grande medida, 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, sobressaiu-se a participação em cursos de culinária, além do envolvimento das famílias em programas, tais como Projovem Adolescente e Despertar com Arte<sup>8</sup>. Não obstante, 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.

#### 4.6 Repercussões do PBF 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 município. No entanto, não se pode desconsiderar 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 desta discussão, procurou-se compreender, dentre os ex-beneficiários, qual a principal contribuição do PBF, à época do recebimento do benefício (Tabela 6).

Tabela 6 – Repercussões do PBF na vida dos ex-beneficiários, à época do recebimento do benefício.

Alternativas	Frequência*	(%)
Melhorou as condições de alimentação	143	60,34
Melhorou a frequência escolar dos filhos	75	31,65
Melhorou a situação de saúde da família	3	1,27
Contribuiu para o reforço do orçamento familiar	15	6,33
Ampliou as oportunidades de geração de renda e inserção social, devido à participação em programas complementares	1	0,42

Fonte: Elaborada pelos autores, com base nos resultados da pesquisa (2015).

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

Quanto aos benefícios gerados pela transferência dos recursos, percebe-se que mais da metade das famílias relataram melhorias na alimentação (60,34%) e aumento da frequência escolar (31,65%); já com menor representatividade estão os aspectos relacionados ao reforço do orçamento familiar (6,33%), ao acesso a equipamentos públicos de saúde (1,27%), além da ampliação das oportunidades de geração de renda e inserção social, justificadas pela

<sup>8</sup>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.

participação em programas complementares (0,42%).

Resultados que 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. Na mesma linha, de acordo com pesquisa do 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. De outro lado, quanto à promoção de oportunidades de geração de trabalho e renda, fomentadas por meio da oferta de cursos de qualificação profissional, ações orientadas de acesso ao microcrédito, programas de alfabetização de adultos, dentre outras, apenas 01 (0,42%) família apontou este como sendo o principal impacto do PBF à melhoria de suas condições de vida. Fato que reforça a conclusão de que 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 cursos não estarem alinhados com o setor produtivo local, dificultando a posterior inserção ocupacional.

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, contribuindo, em alguma medida, à dependência contínua em relação ao benefício, corroborada pela ocorrência de 95 (40,08%) desligamentos motivados unicamente pela concessão de aposentadorias (ver tabela 3), bem como pelo vínculo de permanência ao PBF de um grupo de 65 (27,43%) famílias por um período entre 05 a 10 anos. Ainda, sobre a representatividade do benefício, apontam a necessidade de permanência do benefício, bem como a utilização dos recursos à compra de gêneros alimentícios, vestuário, remédios, contas domésticas, material escolar, dentre outras despesas de caráter corrente. Fato que corrobora os resultados, visto que 60,34% das famílias percebem melhorias relacionadas à alimentação, após o início do recebimento do benefício, bem como 31,65% afirmam melhorias relacionadas a frequência escolar dos dependentes, além da contribuição para o reforço do orçamento doméstico (6,33%).

Em suma, registra-se que as transferências de renda tendem a amenizar as condições

de insegurança alimentar. Em segundo plano, têm-se impactos atrelados especialmente a condicionalidade de educação, a qual tem 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, bem como gerando dependência em relação às transferências monetárias.

### **Conclusões**

A política de transferência de renda com condicionalidades, consolidada sob a perspectiva do Programa Bolsa Família, constitui-se atualmente em elemento central do Sistema de Proteção Social Brasileiro, haja vista seu potencial de combate à pobreza e inclusão dos segmentos beneficiados aos serviços públicos de caráter universal.

Entretanto, após o programa completar dez anos de existência não há estudos conclusivos que avaliam sua efetividade sob a ótica da emancipação sustentada das famílias. Nesse sentido, o trabalho buscou analisar os 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, no sentido de avaliar se o programa gerou 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%, no período 2009-2013. Quanto aos determinantes, 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% dos casos; enquanto que, em 38% deles a exclusão se deu pela inserção no mercado de trabalho com carteira assinada. Evidência 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.

Contudo, avaliando a contribuição dos programas complementares para os ex-beneficiários inseridos no mercado de trabalho, tem-se que, em mais de 97%, a inserção não se deu por meio dos referidos programas. Fato que permite inferir que a participação de políticas emancipatórias do PBF, para a inclusão produtiva dos ex-beneficiários, tem gerado resultados praticamente nulos. De outra maneira, o programa mostrou-se eficiente em relação aos objetivos de promover o alívio imediato da pobreza e o acesso aos direitos sociais básicos como a educação, consubstanciados na melhoria de alimentação e no aumento da frequência

escolar dos filhos.

Em síntese, os achados possibilitam concluir que o PBF 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. Ademais, a frágil oferta de programas complementares, bem como a perspectiva de dependência em relação ao benefício, em alguns casos, limitam o atingimento dos próprios objetivos do programa.

Embora de relevância, os resultados limitam-se pela impossibilidade de generalização, dado que o trabalho foi desenvolvido unicamente com os ex-beneficiários do município de Santo Ângelo (RS), o qual se enquadra na categoria de porte médio e tem aproximadamente 17,35% da população beneficiária PBF, podendo, portanto, diferir em relação a outras áreas geográficas do país. Ainda, o reduzido número de estudos com esta perspectiva analítica restringiu assertivas acerca dos impactos do programa na condição socioeconômica dos ex-beneficiários. Apesar destas restrições, o trabalho permitiu ampliar o leque de opções para análise do PBF, ao realizar uma avaliação sob a perspectiva da emancipação sustentada das famílias, com base em grupo de ex-beneficiários.

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 programa social.

### **Referências**

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.

BRASIL. 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.

\_\_\_\_\_. 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.

2004a.

\_\_\_\_\_. 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. 2004b.

\_\_\_\_\_. 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. 2001a.

\_\_\_\_\_. 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. 2001b.

CASTRO, J. A. de. Evolução e desigualdade na educação brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 673-697, out. 2009.

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.

COÊLHO, D. B. **Competição Política e a Difusão de Programas de Transferência de Renda no Brasil**: um estudo empírico com a metodologia de *Event History Analysis*. 2009. 160f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

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.

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.

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.

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. 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. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Notas metodológicas. **População desocupada**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme/pmemet2.shtm>>. Acesso em: 09 mar. 2015a

\_\_\_\_\_. Séries 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. 2015b

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.

\_\_\_\_\_. **Pobreza** – taxa de pobreza. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Pobreza** – taxa de extrema pobreza. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 06 ago. 2014b.

LAVINAS, L. **Texto para discussão nº 596**. Rio de Janeiro: IPEA, out. 1998.

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.

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.

LINDERT, Kathy.; LINDER, Anja; HOBBS, Jason; BRIÉRE, Bénédicte de la. “The nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context”. *Banco Mundial* [online]. 2007, n. 709 [17 mar. 2015], pp. 1-145.

MDS. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. 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.

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

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

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

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

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

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.

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.

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

QUINHÕES, A. T.; FAVA, V. M. D. Intersetorialidade 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.

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

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.

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.

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. 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.

SILVA, M. O. da S. e.; 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**. 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.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **Texto para discussão nº 1424**. Brasília, DF, IPEA, out. 2009.

SUPLICY, E. M. Renda Básica: A resposta está sendo soprada pelo vento. **Revista de Economia Política**, v. 23, n. 02 (90), abr./jun. 2003.

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.

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.