

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**GIOVANNI DOS SANTOS**

**BOLSA FAMÍLIA: O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA” EM PORTO ALEGRE**

**Porto Alegre  
2014**

**GIOVANNI DOS SANTOS**

**BOLSA FAMÍLIA: O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA” EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi

**Porto Alegre  
2014**

**GIOVANNI DOS SANTOS**

**BOLSA FAMÍLIA: O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA” EM PORTO ALEGRE**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Economia

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Filippi – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Ms. Ario Zimmermann  
UFRGS

---

Prof. Dr. Flávio Vasconcellos Comim  
UFRGS

Dedico este trabalho a todos aqueles que  
contribuíram de alguma forma para a sua  
execução.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família pelo apoio e incentivo para os estudos e boa formação e especialmente a minha vó, Alice por ser responsável pelos meus primeiros anos de estudo e por sua luta para que mesmo nas dificuldades, não desistisse, assim como minha Madrinha Marilene Castiglia pelo mesmo motivo.

Aos demais familiares, principalmente minha mãe, pelo apoio e compreensão pela ausência nesse último ano.

A minha esposa Daniela, pela compreensão e paciência, nesse período e pelo companheirismo e incentivo nas outras épocas.

Aos colegas de trabalho, faculdade e demais amigos que entenderam a ausência e ajudaram de alguma forma.

Agradecimento especial a Andressa e a Lúcia Helena, da Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), da Prefeitura de Porto Alegre, pela ajuda com os dados locais, sem os quais este trabalho não seria possível.

Aos professores da UFRGS, pelo conhecimento transmitido nesse período, em especial ao meu orientador Eduardo Filippi e aos demais componentes da banca, Ario Zimmermann e Flavio Comim, por disporem de seu tempo para avaliar esse trabalho.

A todos os demais amigos e conhecidos que contribuíam de alguma forma para a realização desse estudo.

Obrigado a todos.

## RESUMO

Esse trabalho busca analisar se a oferta de cursos profissionalizantes como forma de qualificar o beneficiário adulto do Programa Bolsa Família (PBF), seria uma verdadeira porta de saída para esses beneficiários, ao menos no curto prazo, uma vez que a porta de saída do longo prazo está amparada na educação das crianças beneficiárias. Tomaremos como exemplo a cidade de Porto Alegre e os bairros que proporcionalmente possuem mais famílias participantes do programa analisando o perfil dos participantes, suas condições sociais e grau de instrução e compará-los com as ofertas de cursos em sua região. A hipótese a ser investigada é a de que só oferta de cursos profissionalizantes não é suficiente para que os adultos saiam do programa, contrastando com os resultados divulgados até agora que mostram que as maiorias dos beneficiários que saíram do programa o fizeram porque viraram microempreendedores e viraram empresários individuais.

**Palavras-chave:** Pobreza. Políticas Públicas. Programas de Transferência de Renda. Bolsa Família. Porto Alegre. Portas de Saída.

## ABSTRACT

The objective of the present paper is to analyze whether the offer of professionalizing courses as a way to qualify the adult beneficiary of the welfare program Family Allowance (Bolsa Família) would be an actual way out for them – at least in the short run –, since the long run way out is based on the beneficiary children's education. Porto Alegre city and its neighborhoods that proportionally contain the largest number of families which are aided by this program will be used as an example; the profile of these beneficiaries, their social conditions and level of education will be analyzed and compared to the offers of available courses in their areas. The hypothesis here investigated is the following: the offer of such courses alone is not enough for the adult beneficiaries of this program not to need it anymore—and this would bring some contrast to the data released so far, which shows that most beneficiaries who left the program did it because they became micro entrepreneur and became owners of sole-proprietor firms.

**Keywords:** Poverty. Public Policies. Conditional Cash Transfers Programs. Family Allowance. Porto Alegre. Way outs.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1:</b> Evolução da Pobreza por números de indivíduos, baseada na linha de pobreza por necessidades calóricas de 1796 a 2013. ....	25
<b>Gráfico 2:</b> Evolução da Proporção da Pobreza, baseada na linha de pobreza por necessidades calóricas de 1796 a 2013. ....	26
<b>Gráfico 3:</b> Evolução da Proporção da Pobreza, baseada na linha de pobreza baseada no Decreto 7492 (Brasil Sem Miséria) – Período de 2004 a 2013.....	27
<b>Gráfico 4:</b> Evolução do número de beneficiários e do valor das transferências do Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2014* .....	39
<b>Gráfico 5:</b> Ciclo de aperfeiçoamento e valorização do Programa Bolsa Família .....	39
<b>Gráfico 6:</b> Evolução do número de famílias cadastradas no Cadastro Único de 2006 até junho de 2014.....	52
<b>Gráfico 7:</b> Evolução das matrículas de 2012 até junho de 2014. ....	57
<b>Gráfico 8:</b> Números de Famílias que deixaram o Programa Bolsa Família de 2004 até Fevereiro de 2013. ....	68
<b>Gráfico 9:</b> Comparativo das famílias participantes do Cadastro Único e do Bolsa Família em Porto Alegre.....	71
<b>Gráfico 10:</b> Distribuição das famílias do Cadastro Único em Porto Alegre.....	72
<b>Gráfico 11:</b> Distribuição das famílias do PBF em Porto Alegre.....	72
<b>Gráfico 12:</b> Distribuição da renda das famílias do CadÚnico em Porto Alegre .....	74
<b>Gráfico 13:</b> Distribuição das famílias do CadÚnico em Porto Alegre por idade.....	75
<b>Gráfico 14:</b> Grau de Instrução das famílias do CadÚnico em Porto Alegre no mês de agosto de 2014.....	76
<b>Gráfico 15:</b> Grau de Instrução das famílias do CadÚnico em Porto Alegre por região do Orçamento Participativo, posição acumulada até agosto de 2014.....	76



## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1:</b> Número de famílias beneficiadas e valor acumulado anual das transferências do PBF no Brasil e no Rio Grande do Sul.....	38
<b>Tabela 2:</b> Famílias extremamente pobres incluídas no PBF (Números Acumulados) .....	55
<b>Tabela 3:</b> PRONATEC - Os 20 cursos mais procurados 2013/2014. ....	58
<b>Tabela 4:</b> Taxa de adesão de Municípios ao PRONATEC em 2013 e 2014 .....	58
<b>Tabela 5:</b> Balanço de Matrículas PRONATEC em 2013 .....	59
<b>Tabela 6:</b> Números de Famílias que deixaram o Programa Bolsa Família de 2004 até Fevereiro de 2013 .....	67

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1:</b> Fluxograma de operação do PBF .....	42
------------------------------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2 A POBREZA NO BRASIL</b> .....	<b>14</b>
2.2.1 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL .....	25
2.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL .....	28
<b>3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA</b> .....	<b>32</b>
3.1 BREVE HISTÓRICO DO PBF .....	34
<b>3.1.1 A Evolução do PBF</b> .....	<b>37</b>
3.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	40
3.3 OS EFEITOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	43
3.4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ATUALMENTE NO BRASIL .....	45
3.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ATUALMENTE NO RIO GRANDE DO SUL ....	46
3.6 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ATUALMENTE EM PORTO ALEGRE .....	47
<b>4 O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA”</b> .....	<b>48</b>
4.1 BREVE CONCEITUAÇÃO DE “PORTA DE SAÍDA” .....	48
4.2 O CADASTRO ÚNICO .....	50
4.3 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: .....	53
4.4 OS PROGRAMAS COMPLEMENTARES E AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES .....	60
4.5 O DEBATE ATUAL .....	63
4.6 O EXEMPLO DOS QUE SAÍRAM .....	63
4.7 O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA” EM PORTO ALEGRE .....	70
<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>79</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>81</b>

## INTRODUÇÃO

É inegável que o Programa Bolsa Família (PBF) está consolidado e hoje é o maior Programa de Transferência de Renda Condicionada do Mundo, funcionando como a mais importante Política Social de combate à pobreza e à desigualdade de renda no Brasil. Hoje o PBF é reconhecido e copiado por vários países de todos os continentes e serve de referência, tanto que em 2013 recebeu reconhecimento internacional através de prêmio dado pela ISSA, equivalente a um “Nobel social”. O PBF talvez seja a política mais revolucionária existente na América, desde a experiência pioneira Mexicana no final dos anos 1990, com o Progressa, inicialmente atendendo comunidades rurais e em 2002, quando rebatizado para “Oportunidades”<sup>1</sup>, atendendo também a população urbana.

Quase todos os estudiosos do programa são unânimes ao afirmarem que o PBF foi fundamental para assegurar uma renda mínima a quase 14 milhões de famílias pobres e extremamente pobres do país. Atualmente quase não se discute mais a importância do programa quanto à inclusão social, ao combate a pobreza, à desigualdade e sua focalização, ou seja, a questão da “porta de entrada” do programa está bem esclarecida. No entanto, as chamadas “portas de saída” seguem como um problema de difícil solução, sendo o motivo das principais críticas ao programa nos dias atuais. A mais insistente é a de que o programa não retira as pessoas da pobreza, mas só faz com que os pobres fiquem cada vez mais dependentes do programa, num ciclo sem fim. Soma-se a isso a informação divulgada no balanço dos dez anos do programa, de que só aproximadamente 1,69 milhão de famílias nesses 10 anos devolveram o cartão de forma voluntária, declarando ter renda acima dos critérios do programa.

Entretanto, nem o próprio Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) sabe, ao certo, quanto desse contingente voltou ao programa e nem o motivo do aumento da renda, se por oferta de emprego ou se por queda do número de integrantes da família. Ainda assim, dos beneficiários que deixaram o programa e não mais voltaram, 290 mil tornaram-se microempreendedores individuais e outros 760 mil receberam orientação para conseguir microcrédito e abrir pequenos negócios.

---

<sup>1</sup> Para saber mais sobre o programa, acesse: <https://www.prospera.gob.mx/Portal/>

Dessa forma, esse trabalho busca analisar se a oferta de cursos profissionalizantes como forma de qualificar o beneficiário adulto do programa seria uma verdadeira “porta de saída” para esses beneficiários, ao menos em curto prazo, uma vez que a “porta de saída” em longo prazo está amparada na educação das crianças beneficiárias. Tomaremos como exemplo a cidade de Porto Alegre e os bairros que proporcionalmente possuem mais famílias participantes do programa, analisando o perfil dos participantes, suas condições sociais e grau de instrução e compará-los com as ofertas de cursos em sua região. Esse trabalho está dividido em 5 capítulos. Além dessa Introdução, o capítulo 2 contém um breve histórico da pobreza no Brasil, a questão da renda como critério de medição e um breve histórico dos programas de transferência de renda no Brasil, exceto o Bolsa Família. O capítulo 3 faz um breve histórico do PBF no Brasil, os antecedentes, os critérios de seleção, condicionantes e um extrato do programa hoje no Brasil, no RS e em Porto Alegre. Por fim, o capítulo 4 contém uma breve conceituação do que é “Porta de Saída” de um Programa de Transferência de Renda, mostra os exemplos do que conseguiram sair, as possíveis soluções para os demais, o debate hoje no Brasil e uma investigação da situação em Porto Alegre. Por último, um capítulo de conclusão, com as considerações finais obtidas pelo estudo.

## 2 A POBREZA NO BRASIL

A pobreza é um estado econômico existente desde o início das primeiras civilizações, uma vez que parte dos indivíduos não era dotada de privilégios que lhes garantiam acesso a recursos que deveriam ser de todos ou que lhes privavam de alguma necessidade. Nas civilizações primitivas, a partir do surgimento da agricultura, o homem pôde fazer a divisão do trabalho e, a partir daí, pensar nas primeiras divisões de classes, nascendo, dessa forma, os princípios da organização social que temos hoje.

Assim, passam a existir civilizações dotadas de melhores recursos do que outras; se algumas possuíam todos os recursos necessários à sobrevivência, enquanto outras necessitavam buscar parte deles. Disso surge o comércio, as cidades e iniciam-se, então, as divisões de classes mais acentuadas, que chegam ao seu auge na revolução industrial e com o surgimento do Capitalismo, quando definitivamente começa a separação – e a luta – de classes, ou seja, os donos dos meios de produção e os que trabalham para eles. Todavia, os conceitos de pobreza são muitos e as formas de mensuração também, não sendo possível um consenso exato ao longo da história. Apesar desse trabalho não ser um estudo sobre a pobreza e sim sobre uma das formas de combatê-la, faz-se um breve histórico da pobreza ao longo do tempo como forma de posicionar o leitor sobre o tema. Deste modo, esse capítulo está dividido em três partes. A primeira versa sobre esse breve histórico dos conceitos de pobreza ao longo do tempo, desde a lei dos pobres na Inglaterra no Séc. XVI, passando pelas transformações com a chegada do capitalismo, até a noção de pobreza atual. A segunda parte fala da pobreza no Brasil, suas origens históricas, suas possíveis causas. Na terceira parte, comenta-se sobre as formas de combate a pobreza no Brasil, em especial os programas de transferência de renda.

### 2.1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE CONCEITOS

Estudar a pobreza é uma tarefa complexa, que envolve muitos aspectos, uma vez que há várias maneiras de definir o perfil de um indivíduo considerado pobre, a intensidade da pobreza e qual método utilizado para medi-la. Em geral, a pobreza tem sido tratada como a falta ou insuficiência de renda para o atendimento

de necessidades mínimas de um indivíduo, família ou até país, dependendo do objeto do estudo. No entanto, como veremos mais adiante nesse trabalho, os conceitos e forma de mensuração do fenômeno da pobreza evoluíram ao longo dos tempos, passando da simples noção das necessidades básicas para um conceito de pobreza multidimensional, onde vários aspectos precisam ser considerados. Vários estudiosos trataram desse tema ao longo dos tempos, desde as primeiras experiências ainda no século XIX, com Charles Booth – que, entre 1892 e 1897, foi quem primeiro conseguiu fazer uma medição da pobreza, quando fez o Mapa da Pobreza de Londres –, e, posteriormente, Rowntree (1908) – que, inspirado na obra de Booth, realizou um estudo para medir a pobreza na cidade de York. Desse estudo derivaram-se as primeiras impressões sobre o que hoje conhecemos como conceito de necessidades básicas, pois Rowntree obteve avanços em sua pesquisa em relação à de Booth, uma vez que a sua visão acerca da linha da pobreza abrangia outras necessidades além daquelas consideradas básicas – exatamente as necessidades que Booth assumia como únicas para o estudo. Segundo Rocha (2003 Apud PEREIRA 2006<sup>2</sup>), Rowntree criou uma cesta básica do que seria necessário para um inglês sobreviver naquela época, contando inclusive com alguns ingredientes estranhos, como o chá. Antes deles, porém, a Lei dos pobres, criada em 1601 na Inglaterra, tinha uma definição própria para os pobres e previa que haveria três tipos de pobres: os pobres dignos de ajuda (idosos, jovens e doentes), os desempregados dignos de ajuda (os que queriam trabalhar e não conseguiam emprego) e os pobres indignos (pedintes). Os dois primeiros grupos recebiam ajuda na forma de comida e dinheiro doados pelos moradores e administrados pela igreja. O terceiro grupo era considerado criminoso, mesmo que na época houvesse a cultura de os mais ricos deveriam ajudar os mais pobres, ideia essa disseminada pela própria igreja católica.

Para Alcock (1997) Apud Pereira (2006), havia duas correntes principais para explicar a origem da pobreza: A primeira relacionava a pobreza a causas patológicas, como vícios e problemas, e visavam à correção do “comportamento desviante” dos pobres, em um conceito mais próximo da pobreza absoluta conhecida hoje. A segunda corrente buscava a explicação em causas estruturais, em um conceito mais próximo da pobreza relativa dos tempos atuais. Havia ainda outros

---

<sup>2</sup> ALCOCK, Pete. **Understanding poverty**, 2.ed. London: Macmillan, 1997.

autores que acreditavam que a pobreza surgiu com o próprio capitalismo e só seria eliminada se o Capitalismo assim o fosse. Pereira (2006), porém, se inspira na corrente defendida por autores como Marx, Alcook e Jose Paulo Neto, que atribui ao Capitalismo não a causa da pobreza, mas a intensificação e a reconfiguração desta. (PEREIRA, 2006, p. 238).

Pereira (2006), explica que no período pré-capitalista a pobreza estava relacionada à escassez e a problemas de produção dos alimentos, por isso a teoria de Malthus teria tido tantos adeptos nessa época. Já com o Capitalismo a pobreza deixa de ser um mero problema de escassez para se tornar um problema social mais grave, e como menciona Pereira (2006, p. 240), “a pobreza até então conhecida de alguns, tornou-se de massa...”. A industrialização acelera a divisão de classes ao criar duas classes bem distintas: a burguesia e o proletariado. Como Pereira (2006) menciona, a luta entre essas classes ampliou os direitos da classe trabalhadora e criou o “welfare State” que, baseado nas políticas de Keynes e no regime de produção fordista, funcionou bem até os anos 1970, quando então o Neoliberalismo retoma as ideias do século XIX. Para os neoliberais, os pobres “são os próprios culpados de serem pobres”.

Para afirmar isso, Pereira (2006), explica que “o Neoliberalismo traz em seu seio o retorno do darwinismo social que, resgatando o velho ‘espírito das Poor Laws’, priva o pobre da proteção social pública, por julgá-la moralmente condenável” (PEREIRA, 2006, p. 241).

Os estudos da pobreza ganham mais destaque a partir da revolução industrial, pois com a nova divisão do trabalho surgida com o capitalismo fica mais evidente a separação das classes – e, por consequência, a classe mais favorecida – ficam mais visíveis. A noção de necessidades por subsistência existente até então, que definia que as necessidades poderiam ser suprimidas pela quantidade de renda necessária para a sobrevivência, ganha outros contornos com o surgimento do conceito de necessidades básicas, que dá a ideia de que a pobreza, na verdade, é constituída de várias carências (CODES, 2008).

Após isso, muitos estudos se sucederam alterando conceitos e medidas. Para Adam Smith, a pobreza era a “expressão do atraso econômico” e deveria ser eliminada pelas próprias leis de mercado. Para ele, a própria “mão invisível” atuaria para corrigir o problema dos pobres. Já Thomas Malthus acreditava que o mundo sofreria uma crise de alimentos causada pela superpopulação, baseado na sua



crença de que a população cresceria em proporção geométrica, enquanto a oferta de alimentos cresceria em proporção aritmética. Ele criticava o apoio aos pobres. Para ele, as leis dos pobres contribuíram para empobrecer uma classe que poderia ter prosperidade através do trabalho. Já o outro grande pensador da época, David Ricardo, tinha pensamento semelhante a Malthus no que tange à limitação dos fatores de produção. Para Ricardo, essa limitação associada ao crescimento da população faria com que os preços dos bens primários da economia subissem muito de preço, uma vez seria necessária mais terra para produzi-los. Com isso o trabalhador seria punido duas vezes: Com o aumento das mercadorias e com a queda dos salários (LACERDA; PESSOTI; SILVA, 2013).

Nesse sentido, Codes (2008, p. 10), colabora com a pesquisa histórica, afirmando que seriam cinco as perspectivas de evolução do conceito de pobreza ao longo dos tempos: *subsistência, necessidades básicas, privação relativa, privação de capacidade e perspectiva de multidimensionalidade*. Segundo Townsend (2006), de todos os estudos feitos até hoje, pode-se dizer que estão todos apoiados em três grandes concepções: *subsistência, necessidades básicas e privações relativas*. Naturalmente aqui, tanto Codes (2008), quanto Townsend (2006), não estão considerando a visão de pobreza de SEN baseada nas capacitações, a qual não se enquadra em nenhuma das concepções citadas.

No entanto, conforme Romão (1982, p. 355), “[...] Poucos conceitos são tão difíceis de definir como o de pobreza [...]”, por isso ele prefere estudar apenas a pobreza material, uma vez que, conforme definiu Sen (1978, p. 288), “[...] Existem muito poucas alternativas: temos de aceitar o elemento de arbitrariedade na descrição da pobreza e tomá-lo tão explícito quanto possível [...]”. Assim, mesmo reconhecendo que a pobreza é muito mais abrangente e que envolve vários aspectos; Romão (1982) reconhece a dificuldade da sua mensuração.

Os estudos de Rowntree (1908) serviram de base para vários estudos econômicos que se concentram em estudar a pobreza e medi-la através das necessidades básicas. Ele foi o primeiro a definir o que seria uma Linha de Pobreza, pois em seu trabalho eram usados níveis de renda diferentes de acordo com o tamanho e a estrutura familiar. Nesse sentido, a adoção das chamadas “linhas de pobreza” está baseada na concepção de pobreza como necessidade. Assim, se consideram pobres as pessoas que não conseguem satisfazer suas necessidades mínimas. Esse seria o conceito de Linha de Pobreza Absoluta. Sob esse prisma,

Rocha (2003) questiona: “que necessidades são essas?”. Segundo ela, as Linhas de Pobreza têm de levar em conta as diferenças culturais e socioeconômicas dos países. Naturalmente esse raciocínio se trata de uma simplificação da realidade para melhor entendimento dos conceitos pois, na prática, se observa todos os tipos de pobreza em todos os países do Globo, em menor ou maior grau.

Rocha (2003) se baseia nos estudos de Townsend (2006) para traçar a evolução do conceito de Linha de Pobreza desde a sua concepção, como um valor necessário para atender a uma “cesta básica” – o que seria o conceito puro de Linha de Pobreza absoluta –, até a concepção de uma Linha de Pobreza Relativa. Rocha (2003) defende que, nos países desenvolvidos, as Linhas de Pobreza já se aproximam do conceito de pobreza relativa, uma vez que nesses países as necessidades básicas já são atendidas; no entanto, isso seria diferente nos países em desenvolvimento, onde ainda as linhas estão mais próximas das Linhas de Pobreza absoluta.

Já Romão (1982), citando Sen (1976, 1978 e 1979<sup>3</sup>), dedica seus estudos à identificação de quem são os pobres. Para isso, classifica a pobreza em quatro categorias: pobreza com juízo de valor, pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza absoluto-relativa. Ele rejeita a noção de pobreza por juízo de valor, pois segundo ele, a pobreza “é algo concreto, que não pode ser medido assim de forma abstrata”. O autor também analisa o conceito de pobreza relativa, e nessa análise aborda a questão da desigualdade mas, baseado em outros autores, contesta a ideia de que o conceito de pobreza e desigualdades seja semelhante, embora admita que tenham relação. Para ela, pobreza absoluta tem de ser estudada separada da desigualdade.

Em outra linha de abordagem, Vinhais e Souza (2006), tentam estimar o conceito de uma linha híbrida de pobreza que contemple as linhas de pobreza relativa e absoluta, usando a elasticidade-renda para o país e regiões. O autor defende ser um estudo inédito no país e se baseia nas linhas de pobreza absoluta calculadas através do consumo observado por Rocha (2003), de forma a obter a elasticidade-renda dessa linha. Após, utiliza dados dos censos do IBGE de 1991 e 2000 para calcular as linhas de pobreza híbridas para esse período e, depois, compará-la com os índices de pobreza absoluta. Como resultado, eles encontram

---

<sup>3</sup> Sen, A. K. Poverty: an ordinal approach to measurement. *Econometrica*, 44 (2):219-31, 1976.

\_\_\_\_\_. Three notes on the concept of poverty. *ILO Working Paper*, WEP 2-23/wp 65, 1978.

\_\_\_\_\_. Issues in the measurement of poverty. *Scandinavian Journal of Economics*, 81 (2):285-307, 1979.

que “atributos pessoais e regionais apresentam impacto relevante sobre a probabilidade de um indivíduo ser pobre” (VINHAIS E SOUZA, 2006, p. 01). Para defender a ideia da “Linha de Pobreza Híbrida”, os autores argumentam que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que o critério de linhas de pobreza absoluta ou relativa, usando se, em geral, a renda, possui vantagens e desvantagens que impossibilitariam abranger todos os aspectos da pobreza, de modo a medi-la de forma eficiente. Sustentam, também, que a linha híbrida – uma ponderação entre as pobrezas absoluta e relativa, onde os pesos relativos de cada uma –, depende da elasticidade-renda da linha de pobreza absoluta.

Mais recentemente, as abordagens de Amartya Sen destacam a questão das capacitações na análise da pobreza, indo muito além da questão da falta ou insuficiência de renda. Para ele, a pobreza é decorrente de fatores multidimensionais, como falta de oportunidades, baixas capacidades, baixo nível de segurança e não capacitação. Suas ideias foram tão influentes que inspiraram a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que no Brasil é coordenado pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Para Sen (1976), as pessoas precisam ser livres para levar o tipo de vida que valorizam e, para isso, se utilizam de valores próprios. Apesar de sua abordagem ser mais sofisticada, segundo Townsend (2006), ela não conseguiu “penetrar” no *mainstream* das análises da pobreza, especialmente na esfera pública, embora hoje em dia, isso já comece a ocorrer.

Para esse trabalho utilizaremos os conceitos de linha de pobreza, pois esse é o critério usado pelo governo Brasileiro ao eleger os beneficiários dos programas sociais, em especial do Programa Bolsa Família, objeto de análise desse estudo. Mesmo as definições de Linha de Pobreza sendo várias, mas as mais comuns são aquelas que se utilizam da renda per capita das famílias para separar quem é pobre ou não e, em geral, são baseadas nas necessidades básicas, como de que alimentos essas famílias necessitariam para viver. No entanto, mesmo esse critério é contestado, pois, conforme Rocha (2003) questiona, “que necessidades são essas?”.

Segundo Neri (2012), apesar de ignorarem vários aspectos, os índices de pobreza de uma dimensão monetária são mais usuais por conta de sua operacionalidade. No entanto, ele adverte que, ainda assim, há a necessidade se escolher uma dimensão entre renda e as despesas de consumo como unidade de

medida. Ressalta que internacionalmente as despesas de consumo são mais aceitas, pois o nível de bem estar das pessoas está mais relacionado ao que elas consomem do que elas ganham. No entanto, essa não seria a prática usual no Brasil, onde a tradição das pesquisas é de se perguntar quanto as pessoas ganham. Ainda nessa ideia, o autor diz que há a necessidade de fixar uma linha de insuficiência de renda, onde as pessoas seriam consideradas pobres. Segundo ele, a adoção dessa linha oficial é o primeiro passo para que se adotem políticas e metas ao longo do tempo. O Brasil adotou essa linha em 2011 com o valor, na época, de R\$ 70,00 (NERI, 2012, pag. 42)

Nesse sentido, o índice mais conhecido é do Banco Mundial, onde se pode escolher entre as linhas de US\$ 1,00 ou US\$ 2,00 por pessoa, ajustadas pela paridade do poder de compra, o que permitiria comparações entre os países. No entanto, esse índice também sofre críticas, uma vez que ele vê o problema da pobreza apenas como insuficiência de renda, quando a pobreza pode ter muitas causas. No Brasil as linhas de pobreza são definidas pelo IBGE e são usadas como critério para alguns dos planos e políticas de combate a pobreza. A defesa para a adoção desses critérios se basearia no fato de que essa seria uma maneira de se conseguir alguma mensuração razoável da quantidade de pessoas pobres e de que, dessa forma, fosse possível conseguir atingi-las.

## 2.2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA NO BRASIL

A pobreza no Brasil está presente praticamente desde o seu descobrimento, visto o modo como o país foi colonizado e explorado em seus primeiros anos. Basta revisarmos a nossa história para lembrarmos como a distribuição de fartas extensões de terra para alguns poucos beneficiários e a liberdade para a exploração das demais por alguns outros poucos para entendermos um pouco da origem da imensa desigualdade característica do país até os dias atuais. Portanto, não nos cabe aqui revisar toda a literatura sobre as origens da pobreza no Brasil, suas causas e consequências. Há abundante material sobre esse assunto, com os mais variados enfoques. No entanto, faz-se menção a alguns estudos, como forma de posicionar o leitor sobre os aspectos considerados pela literatura em geral como consenso sobre as causas da pobreza brasileira, tais como a escravidão e o catolicismo autoritário, como nos relembra Rego e Pinzani (2013, p. 154). Os

autores também citam que a imensa desigualdade, e conseqüente concentração de renda na mão de poucos, em parte causada pela própria escravidão – e especialmente no caso brasileiro – que, segundo eles, teria características especiais de tempo, extensão e duração. Para tanto, essa conjunção de fatores, com o apoio de todos, inclusive da igreja, teria dado a origem a uma “cultura de submissão” (REGO E PINZANI, 2013, p. 155). 21

Colaborando com essa tese, Pereira (2006) baseou-se em estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) que afirmavam que o Brasil não é um país pobre e que o problema da pobreza estaria realmente relacionado a “uma perversa desigualdade na distribuição de riqueza”, (PEREIRA, 2006, P. 242-243). De acordo com Henriques<sup>4</sup> (2002, p. 3), Apud Pereira (2006), “no Brasil, a pobreza é o mais agudo problema econômico, e a desigualdade o maior problema estrutural”.

Uma outra abordagem é o estudo feito por Barcellos e Comim (2012), onde os autores analisam a origem a pobreza sobre dois aspectos: qual a ideia de pobreza que esta implícita na literatura brasileira e se a formação da identidade sociopolítica do Brasil tem relação com o contingente de pobres vivendo no país. Para avaliar a primeira proposição, os pesquisadores se utilizam da análise da pobreza a partir da visão de pobreza de seis grandes clássicos brasileiros da nossa literatura<sup>1</sup>. Na segunda parte, foram utilizadas as obras *Geografia da Fome, Raízes do Brasil, Os Donos do Poder e Formação Econômica do Brasil*<sup>5</sup>.

Nesse trabalho, Barcellos e Comim (2012) procuram demonstrar como a pobreza se manifesta no Brasil, em especial na região Nordeste, que é a região retratada nas obras. Na análise da primeira parte, pode-se notar que a pobreza é vista de diferentes formas e se apresenta de diversas maneiras, desde a ideia de medo, angústia e revolta de *Vidas Secas*, onde a falta de água para beber é a principal privação, passando pelo olhar diferenciado retratado em *Menino do Engenho*, onde o personagem não passa dificuldades, mas presencia as dificuldades de outros, chegando até ao sentimento de “sentir-se pobre” de *Escrivão Isaías Caminha*. Ainda há a demonstração da face mais cruel da pobreza, a fome, retratada em *A Bagaceira* e culminando com o último estágio da pobreza, a morte, retratada em *O Quinze*. Em *O Cortiço*, é analisada a pobreza relativa, no sentido de

---

<sup>4</sup> HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In: *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

<sup>5</sup> Para essa análise, os pesquisadores utilizaram as narrações das seguintes obras: *Vidas Secas*, *Menino do Engenho*, *Lembranças do Escrivão Caminha*, *A Bagaceira*, *O Quinze* e *O Cortiço*

que a existência de um extrato da população que tem tratamento desigual em relação ao demais. Como esses romances apenas retratam as situações vividas pelos personagens, sem questionar as suas origens ou papel do Estado nesse processo, os pesquisadores buscaram entender essas origens da formação sócio-política do Brasil em obras dos autores J. de Castro, com sua pesquisa sobre a fome no país, S. B. de Holanda, R. Faoro e C. Furtado, que os pesquisadores chamam de “os intérpretes do Brasil” (BARCELLOS & COMIM, 2012, p. 19).

Na segunda parte da análise, Barcellos e Comim (2012) apresentam as percepções de Josué de Castro, que indica que a origem da pobreza no Brasil estaria relacionada a uma causa principal, assim definida:

A formação patronal do Brasil com delimitações de seus “donos”, sem a necessária separação entre público e privado, sem separar a família da burocracia, numa relação de extrema dependência com o interesse estrangeiro, serviu de base para criação de uma população que vive em paralelo ao processo de desenvolvimento do país; uma população que vive na pobreza em suas diversas dimensões. (CASTRO, J, 1961, apud BARCELLOS & COMIM, 2012, pag. 10).

Por essa análise, as causas da pobreza estariam relacionadas a essa “fraqueza” do Estado em relação aos interesses econômicos externos, o que ele chama de “interesse alienígena”. Segundo esses interesses, fomos orientados a ser uma economia primária, de exportações de matéria-prima, beneficiando um pequeno grupo, tudo com o aval do Estado. Além disso, o autor ressalta o problema da reforma agrária, ou seja, ele critica a forma como foi ocupado o território brasileiro, com grandes extensões de terra na mão de poucos proprietários. De acordo com ele, era necessária uma modificação das estruturas rurais vigentes a época.

De encontro com o pensamento de Josué de Castro, Sergio Buarque de Holanda, em sua obra *Raízes do Brasil*, presente no estudo de Barcellos e Comim (2012), também visualiza essa mistura de Estado e família, notando certa “impessoalidade” do Governo em suas ações. Nessa obra, S. B. de Holanda analisa a “alma” do Brasileiro a partir de um comparativo entre os portugueses e os espanhóis, procurando demonstrar que os nossos colonizadores tinham um espírito “aventureiro”, que buscava a riqueza sem precisar trabalhar.

O estudo de Barcellos e Comim(2012) é enriquecido pela contribuição da obra de Celso Furtado, que ao examinar em *Formação Econômica do Brasil* vários detalhes das origens da economia Brasileira. Para ele, a forma como o Brasil foi

colonizado resultou em concentração de renda, desigualdades, subdesenvolvimentos, entre outros fatores que fizeram nascer essa situação de pobreza.

Raymundo Faoro também é lembrado no estudo com os conceitos de “patrimonialismo, estamento e feudalismo” em sua obra *Os Donos do Poder*. De acordo com Barcellos e Comim (2012), o conceito de patrimonialismo defendido por Faoro é caracterizado pelo poder político organizado sob a égide do poder pessoal do mandante e legitimado pela tradição. Por essa teoria, Portugal era patrimonialista e teria transmitido isso ao Brasil.

Por fim, Barcellos e Comim (2012) concluem que essa estrutura patrimonialista é responsável pela não homogeneidade do desenvolvimento econômico brasileiro. Para eles, a melhor conclusão é a que destacou Castro (1946):

Nenhum projeto de desenvolvimento será válido se não melhorar as condições de alimentação do seu povo, para que este, livre do peso cruel da fome, possa produzir em níveis que conduzam ao verdadeiro desenvolvimento econômico, aquele equilibrado em todas as regiões. (CASTRO, J, 1946, apud BARCELLOS & COMIM, 2012, pag. 19).

Como se vê, parece haver um consenso de que as origens da pobreza se confundem com a origem da formação da própria sociedade brasileira. Se focarmos nossa análise desse fenômeno na insuficiência de renda como sendo a fórmula de medi-lo, podemos encontrar algumas causas prováveis. Barros, Henriques e Mendonça (2000) apontam dois determinantes imediatos da pobreza: escassez agregada de recursos e desigualdade na distribuição de recursos existentes. Para analisar a questão da escassez, os autores usam três critérios: comparam o Brasil com o resto do mundo, analisam a estrutura da renda média do país e fazem um exame do padrão de consumo da família brasileira. Após a análise desses critérios chega-se a uma conclusão interessante: O Brasil não é um país pobre, apesar de grande parte de sua população ser. E isso se deve, segundo eles, à má distribuição dos recursos e não à falta desses. Para chegar a essas conclusões, eles compararam o Brasil aos países com renda per capita similar. Nessa comparação, o Brasil ficou entre o terço mais rico do mundo, muito em função da acumulação de renda mundial. Por esse motivo, o mesmo não ocorre quando o Brasil é comparado aos países industrializados; no entanto, entre os países em desenvolvimento, o país

seria um dos que teria mais condições de enfrentar o problema da pobreza. Quando comparado o grau de pobreza do Brasil com os países de renda per capita similar, verificou-se que o grau brasileiro é bem elevado. Se fossem observados os padrões mundiais, somente 8% da população brasileira deveria ser de pobres. No entanto, esse índice ficou em torno de 30%. Segundo os autores, essa diferença percentual de 22 pontos deve-se ao elevado grau de desigualdade de distribuição de recursos.

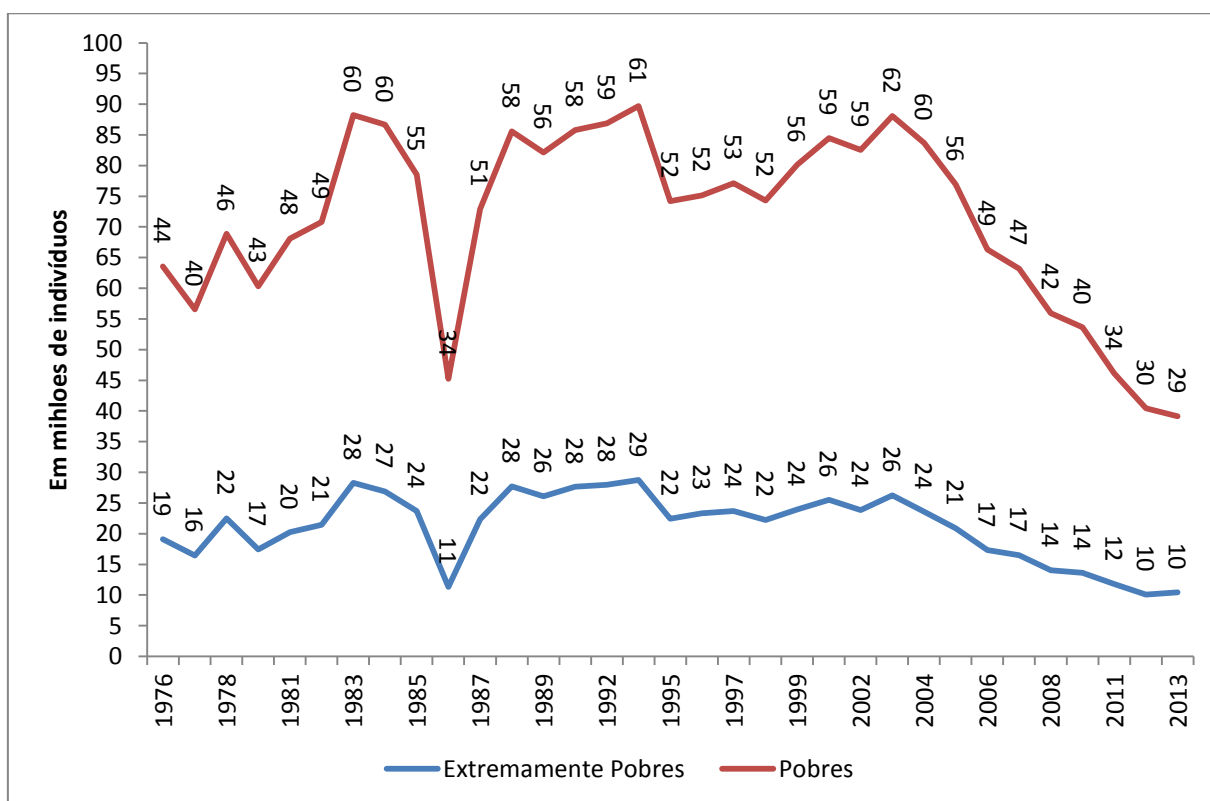
Outro questionamento feito por Barros, Henriques e Mendonça (2000) foi se era possível o Brasil erradicar a pobreza com a quantidade de recursos disponíveis. Valendo-se de um cenário hipotético e sem contar os custos de administração e de focalização de uma possível política, eles estimam que 8% da renda da população seriam suficientes para erradicar toda a pobreza no Brasil à época do estudo.

Para finalizar a análise por conta da escassez de recursos, os autores apresentam uma breve descrição do padrão de consumo das famílias, baseados na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996/97, que foi realizada só nas regiões Norte e Sudeste. Por essa pesquisa, a renda per capita corresponde a seis vezes o valor da linha de indigência e três vezes o valor da linha de pobreza, além de notar que as pessoas gastam aproximadamente 47% da sua renda com alimentação.



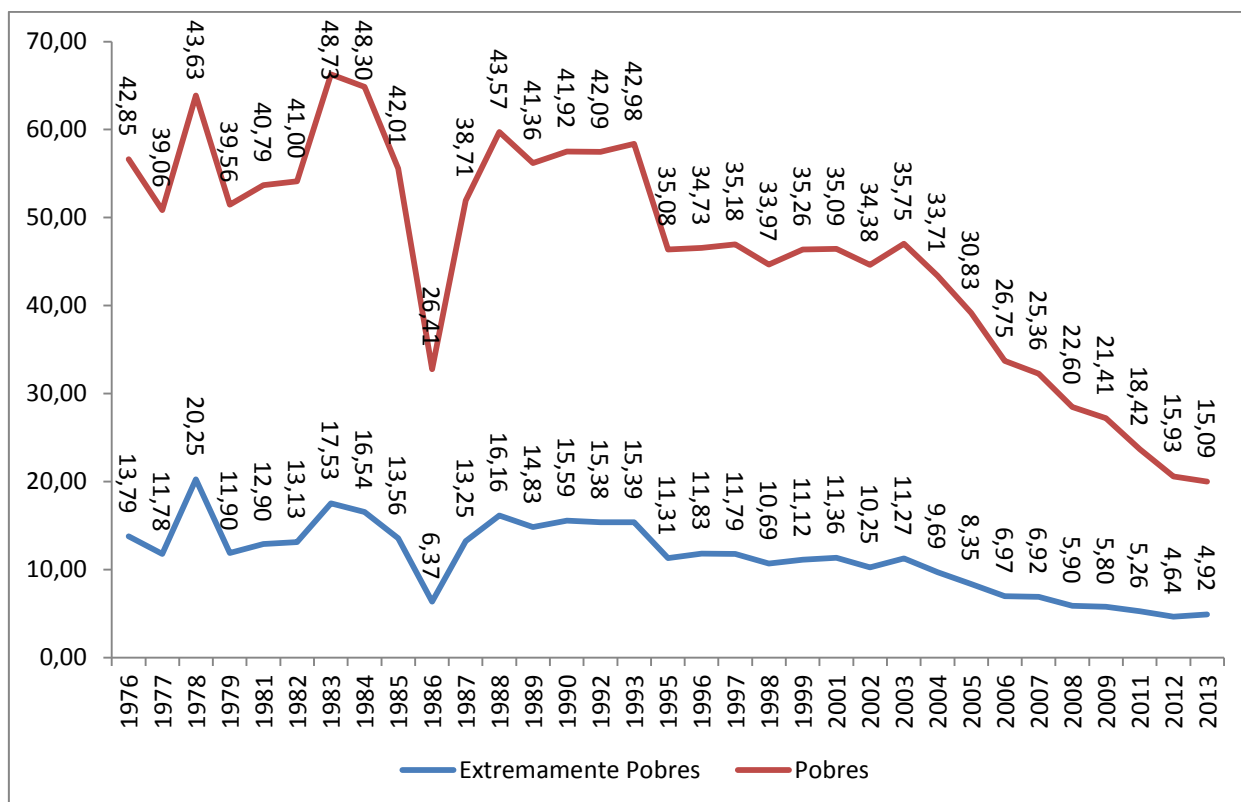
### 2.2.1 A EVOLUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

A maioria dos estudos sobre evolução da pobreza no Brasil é feita a partir da análise das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) do IBGE. Nos gráficos 1 e 2, a seguir, demonstra-se o comportamento da evolução da pobreza no Brasil no período de 1976 a 2013, utilizando-se como base de comparações a linha de pobreza baseada nas necessidades calóricas, aqui entendida como sendo o valor de uma cesta de alimentos com a quantidade de calorias mínimas necessárias para a sobrevivência adequada de uma pessoa, de acordo com as recomendações da FAO e da OMS.



**Gráfico 1:** Evolução da Pobreza por números de indivíduos, baseada na linha de pobreza por necessidades calóricas de 1976 a 2013.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados IPEADATA.



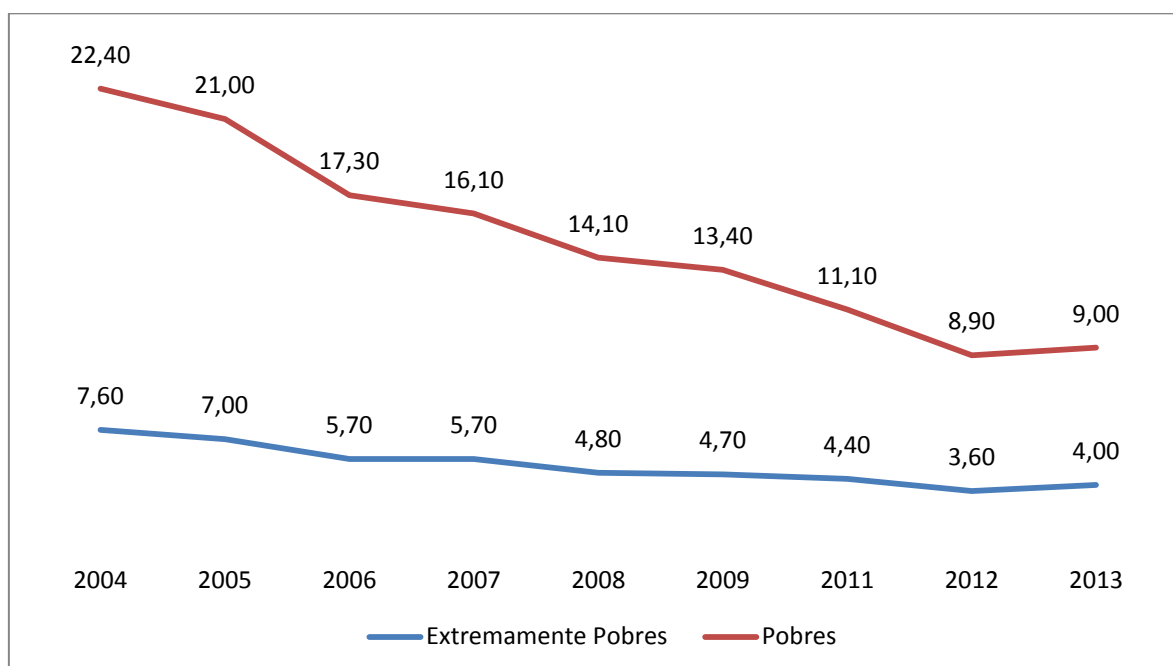
**Gráfico 2:** Evolução da Proporção da Pobreza, baseada na linha de pobreza por necessidades calóricas de 1976 a 2013.

**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados IPEADATA.

Podemos notar que há certa “estabilidade” no período de iniciado em 1976 até início dos anos 2000, apenas com uma grande contração exatamente no período do plano Cruzado, em 1986, e uma tendência de queda a partir do Plano Real, em 1994. Esse fenômeno pode ser mais bem observado no gráfico 2, onde pode-se notar que o percentual de população vivendo na pobreza se mantém na faixa dos 40%, exceto no período pós Plano Cruzado, quando esse índice cai para pouco mais de 26%. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), essa queda originada da implantação do Plano Cruzado não foi sustentável, visto que já no ano seguinte o índice volta a subir, cresce de 26% para 38% da população, diferentemente do que ocorre a partir do Plano Real, quando os níveis de pobreza caem e se mantêm com essa tendência.

Analisando toda a série podemos notar que a proporção da população pobre sai de pouco mais de 40% em 1976 e se mantém nesse nível até o início do plano Real. No período imediatamente seguinte ao Plano Real, o índice de pobres se mantém na faixa dos 35% da população até 2002/2003, quando então começa a cair, devido a vários fatores, entre eles a criação e consolidação do Programa Bolsa

## Família.



**Gráfico 3:** Evolução da Proporção da Pobreza, baseada na linha de pobreza baseada no Decreto 7492 (Brasil Sem Miséria) – Período de 2004 a 2013

**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados IPEADATA.

No gráfico 3, vemos como o índice de pobreza e de extrema pobreza se comporta a partir de 2004, período de início de operação do Bolsa Família, de acordo com a linha de pobreza estabelecida com o Plano Brasil Sem Miséria, criado em 2011. Por ser um critério diferente de composição da renda em relação aos gráficos anteriores, gráficos anteriores, os números diferem um pouco. No entanto, os percentuais ficam próximos e a tendência de queda se mantém. Por esse índice, em 2013 o Brasil possuía 9% de sua população vivendo abaixo da linha da pobreza (R\$ 140,00) e 4% vivendo abaixo da linha da Extrema Pobreza (R\$ 70,00), considerando os valores da linha de pobreza vigentes em 2013.

Pelo índice de linha de pobreza extrema adotada pelo Banco Mundial, em 2011 no Brasil 4,5% da população vivia com US\$ 1,25 por dia (PPP). Em 2012 esse índice baixa para 3,8% da população (BANCO MUNDIAL, 2014).

O Banco Mundial adota as linhas criadas pela ONU, que considera extremamente pobre que ganha menos de US\$ 1,25 dólar por dia e pobre que ganha menos de US\$ 2,00 por dia. No Brasil, o IPEA adota linhas próprias para adaptar a realidade Brasileira. Na América Latina a CEPAL usa dados sobre os custos da cesta básica por área geográfica. Não há, portanto, um consenso sobre a

forma de medir pobreza.

Souza e Osorio (2013) analisam o perfil da pobreza no Brasil comparando os dados das PNADs de 2003 e 2011 para verificar como os números se comportaram, além de como eles próprios citam, atualizar e ampliar estudos feitos anteriormente por Osorio et. al. (2011) e Souza e Osorio (2012). Em sua análise é investigada uma série de características de 4 estratos de renda, os quais eles explicam:

[...] de quatro estratos definidos a partir da renda domiciliar per capita: extremamente pobres (famílias com renda inferior a R\$ 70,00, em reais de 2011); pobres (renda maior ou igual a R\$ 70,00 e inferior a R\$ 140,00); vulneráveis (renda maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 560,00); e não pobres (renda maior ou igual a R\$ 560,00). As linhas de extrema pobreza e pobreza seguem as definições adotadas pelo PBF e pelo Plano Brasil Sem Miséria em 2011. A linha de vulnerabilidade foi estabelecida como quatro vezes o valor da linha de pobreza. ( SOUZA E OSORIO, 2013, pág. 119).

Nesse estudo, os autores chegaram a cinco grandes conclusões: primeiro de que é possível, sim, sonhar com a redução a níveis residuais, tanto a pobreza, quanto a pobreza extrema. Em segundo, que a estratégia pela via do crescimento econômico já está com retornos marginais decrescentes, ou seja, já não vale mais a pena usar-se dessa estratégia como sendo a principal. Em terceiro que, devido a dificuldades no acesso ao mercado de trabalho, políticas de transferência de renda são a saída atual que melhor responde ao problema da pobreza. Quarto, os estratos econômicos tornaram-se mais homogêneos em quase todos os aspectos e, por fim, em quinto, que o avanço da infraestrutura ficou aquém do esperado, avançando muito lentamente no período.

### 2.3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL

Segundo Silva (2006, p. 1430), o início do Sistema de Proteção Social do Brasil começa ainda nos anos 1930, como forma de atendimento das necessidades da nova classe operária que surge com a troca do modelo agroexportador para o urbano-industrial.

Nos anos 1970 o sistema se expande e as políticas de transferências de renda focadas nos pobres ganham força, porém bem limitadas e tendo como população alvo os idosos e portadores de deficiência de baixa renda (ROCHA, 2003, p. 115). As políticas de combate à pobreza no Brasil que fazem uso de Programas

de Transferência de Renda Mínima são bastante recentes, começando com o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso e se consolidando nos Governos de Lula e de Dilma. Antes disso e até a Constituição de 1988, “[...] só foram implantadas políticas de bem estar” (GOMES, 2006).

O debate específico sobre Programas de Transferência de renda só ganha visibilidade quando o Senador Eduardo Suplicy apresenta ao Congresso, em 1991, o projeto de lei nº 80, que previa a introdução de um Programa de Transferência de Renda Mínima como uma forma de um imposto negativo. O programa beneficiaria todas as pessoas com renda inferior a 2,5 salários mínimos na época, desde que tivessem mais de 25 anos. Esse programa não previa contrapartida por partes dos beneficiários, mas já previa a troca dos programas existentes por um programa único (SILVA, 2006; SUP LICY E BUARQUE, 1997).

De acordo com Silva (2006), há dois momentos importantes acerca do debate sobre Programas de Transferência de Renda no Brasil: o primeiro momento em 1991, que seria marcado pela introdução desse debate na agenda pública brasileira e o segundo momento, ainda em 1991, que seria a “ideia de uma articulação da garantia de renda familiar com a educação”.

Em Campinas, entre 1994 e 1995, surge a primeira experiência nesse sentido, implementada pelo prefeito José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB), e que pode ser considerada a origem de todo o sistema que hoje conhecemos como o Bolsa Família, pois, diferente do proposto por Suplicy, o programa de Campinas condicionava o recebimento do benefício a ações socioeducativas. Após a experiência de Campinas, Ribeirão Preto, em nível municipal e o Distrito Federal, em nível Estadual, com Cristóvam Buarque, também implementaram programas parecidos e que fizeram sucesso. Essas experiências são consideradas por Silva (2006) como o terceiro momento importante desse processo.

O quarto momento considerado por Silva (2006) inicia-se em 2001, com Fernando Henrique Cardoso, quando da criação, em nível federal, dos programas Bolsa Escola e Bolsa Alimentação. É a primeira experiência ampla, que atinge quase todo o Brasil. É nesse momento também que se cria uma Renda da Cidadania, que é destinada a todos os brasileiros, sem restrição (SILVA, 2006. p. 1432).

Em 2002, surge o Fome Zero, que foi inicialmente criado em 1995 sob o nome de Programa Comunidade Solidária (MP nº 813/95), e era voltado para combater a fome a pobreza. O Comunidade Solidária era voltado para a

implementação de ações governamentais nas áreas de alimentação e nutrição, serviços urbanos, desenvolvimento rural, geração de emprego e renda, defesa de direitos e promoção social. Até dezembro de 2002, o programa foi presidido pela primeira dama Ruth Cardoso. Depois disso, o programa foi substituído pelo Fome Zero, que passou a ser vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e consistia em uma estratégia do governo para garantir alimentos básicos. Mais tarde, o programa acabou incorporado pelo Bolsa Família. A explicação do funcionamento do Fome Zero está mais adiante nesse trabalho.

Em 2003 o Presidente Lula cria o Programa Bolsa Família, que unifica os programas até então existentes. Esse é considerado o quinto momento importante da história dos Programas de Transferência de Renda no Brasil conforme classificação de importância dada por Silva (2006).

Além dos Programas já mencionados, Soares, et. al. (2006) nos mostra outros programas que existem ou existiram e que foram usados por Governos como formas de combate à pobreza no Brasil:

O BPC: o Benefício de Prestação Continuada é uma transferência de renda sem condicionalidades e independente de contribuição prévia para o regime de seguridade social para idosos com 65 anos ou mais e para pessoas com deficiência não aptas ao trabalho e a uma vida independente, que vivem em famílias com renda familiar per capita abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo (R\$ 260,00 em 2004).

**Peti:** O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foi criado em 1996. Ele consiste na transferência de renda para as famílias com crianças entre 7 e 15 anos, trabalhando ou em risco de trabalhar em atividades consideradas perigosas e prejudiciais à sua saúde, como em carvoarias ou na plantação de cana-de-açúcar e do sisal. O programa também prevê o repasse de verbas para os municípios participantes para que se amplie as atividades curriculares da escola com a Jornada Ampliada. Este último componente visa a evitar que as crianças usem seu “tempo livre” para trabalhar. O valor do benefício era de R\$ 25,00 por criança nas áreas rurais e R\$ 40,00 nas áreas urbanas. O programa é condicional e as famílias participantes se comprometem a não permitir que crianças menores de 16 anos trabalhem e que elas tenham pelo menos 75% de presença na escola.

Soares et. al. (2006) também faz menção aos programas já descontinuados e que foram incorporados pelo Bolsa Família, como:

**Bolsa Escola:** que existiu de 2001 a 2004 e que era direcionado a crianças de 6 a 15 anos integrantes de famílias com renda per capita abaixo de R\$ 90,00. Era condicionado à frequência da criança a 85% das aulas.

**Bolsa Alimentação:** que também existiu de 2001 a 2004 e que tinha como objetivo combater a mortalidade infantil em famílias com renda per capita mensal de meio salário mínimo. Tinha condicionantes muito parecidos com o atual Bolsa Família, pois a família se comprometeria a atualizar o cartão de vacinação para crianças entre 0 e 6 anos e, para as mães, a fazer visitas regulares ao posto de saúde para o pré-natal e no período de amamentação.

**Auxílio Gás:** Este programa foi criado em dezembro de 2001 como uma medida compensatória para o fim do subsídio ao gás de cozinha. Assim como no Bolsa-Escola, as famílias deveriam ter uma renda familiar per capita de no máximo R\$ 90,00 (excluindo deste cálculo a renda proveniente dos outros programas de transferência de renda ou de benefícios como o seguro desemprego). Este programa não impunha nenhuma condicionalidade à família, a não ser estar registrada no Cadastro Único. O valor do benefício era de R\$ 7,50 por mês, pagos bimestralmente.

**Cartão-Alimentação do Fome Zero:** Criado em 2003, consiste em uma transferência de R\$ 50,00 para famílias com uma renda familiar per capita menor do que metade do salário mínimo por 6 meses (este período poderia ser prorrogado até o máximo de 18 meses). O objetivo do programa era lutar contra a insegurança alimentar enquanto outras medidas – ações estruturantes – seriam implementadas, a fim de assegurar que as famílias deixariam de padecer de insegurança alimentar.

Por fim, há que se fazer uma diferenciação entre os tipos de Programas de Transferência de Renda. Como demonstrado acima, há alguns que exigem contrapartida do beneficiário, que são os chamados Programas de Transferência de Renda Condicionada, caso do Bolsa Família e do Peti, e os que nada exigem do beneficiário, que são os chamados Programas de Transferência de Renda Mínima, caso do BPC. Esse esclarecimento é útil pois, em geral, esses programas tendem a ser classificados como assistencialistas por parte da população e até de alguns críticos.

### 3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) é o maior Programa de Transferência de Renda do Mundo atualmente. No mês de Setembro de 2014, o programa atingiu quase 14 milhões de famílias, alcançando um total estimado de aproximadamente 50 milhões de pessoas. Cada família recebeu uma média de R\$ 170,10 pagos pelo benefício, totalizando um gasto de R\$ 2,4 bilhões no mês, segundo dados do Portal da SAGI. O orçamento do Bolsa Família saltou de cerca de R\$ 570 milhões em 2003, quando da sua criação, para uma previsão de mais de R\$ 25 bilhões em 2014, de acordo com o que foi aprovado pela Lei de Orçamento Anual(LOA) de 2014, mostrando a força e a importância do programa para o Governo. Para 2015, a dotação prevista para o programa é de aproximadamente R\$ 27 bilhões, de acordo com o proposto pela LOA2015, ainda em fase de aprovação.

Em termos de número de famílias atendidas, o avanço também é grande, saindo de 3,6 milhões em 2003, para cerca de 14 milhões de 2014, sendo 2011 o ano do seu grande salto, como será demonstrado mais adiante nesse trabalho.

A criação do programa gerou muitas desconfianças, tais como as ideias de que seria um programa assistencialista, de que as pessoas deixariam de trabalhar para viver da renda do programa, e que as mulheres teriam mais filhos para continuar recebendo o benefício, e acabou por ficar nas críticas mais populares. Apesar disso, o PBF resistiu a todas essas acusações e, aos poucos, ao longo desses onze anos, foi se consolidando e ganhando o reconhecimento, tanto dentro como fora do país. Há programas semelhantes em desenvolvimento em vários lugares do mundo e em cujos o Brasil participa colaborando com a troca de experiências, tanto fornecendo expertise, como as recebendo. Segundo a Revista Especial do Programa Bolsa Família, lançada em 2010, há troca de experiências na América Latina com praticamente todos os países, dentre eles países que criaram os principais programas, como o Chile (Chile Solidário) e o México (Mexicano Oportunidades). Ademais, o MDS assinou em 2007 um termo de colaboração com o Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (Dfid) e com mais nove nações africanas, além de existirem interesses da Ásia e da Oceania. Com o PBF, o Brasil se torna referência nesse tipo de ação (BRASIL, 2010).

Diversos estudos empíricos demonstram o sucesso do programa e que as desconfianças iniciais não são comprovadas de forma significativa. A maioria dos



beneficiários realmente utiliza o benefício de forma benéfica para a família, em especial para as crianças. A maioria desses estudos é de Órgãos do próprio governo, como o IPEA e o MDS, mas os próprios estudos desses órgãos, como IPEA (2012), citam outros estudos, dentre eles Barros et. al. (2006a, 2006b, 2010), Soares e Sátyro (2009), Lindert et. al. (2007) e Neri (2009). Ainda nessa linha de contribuição, Souza (2012) cita outros tantos estudos que comprovam a eficiência do PBF, como Nery (2005), Soares (2006), Henriques (2006), bem como artigos e os trabalhos de Rocha (2004, 2006), Hoffman (2006), Soares et. al. (2006b) e Kakwani et. al. (2006) e textos do IPEA (2011, 2012). Um dos estudos mais recentes de impactos do programa Bolsa Família trata-se da Pesquisa Avaliação de Impacto do Bolsa Família – AIBF II (Brasil, 2012), realizada em 2009, em complemento a AIBF I, realizada em 2005 (IPEA, 2012; SOUSA, 2012).

De acordo com Marques et. al. (2010), o fato de o PBF atingir quase 25% da população não se enquadraria no assistencialismo implementado no pós-guerra, o qual era pensado para atingir uma parcela da população. Ela ainda enfatiza o fato de que:

Essa maneira de ver o assistencialismo somente se enquadrava, mesmo naquela época, aos países que desenvolveram o chamado Estado de Bem-Estar, pois essa nunca foi à realidade da maioria dos países da América Latina e da África. ( MARQUES et. al., 2010, pag. 279)

Campelo (2013) colabora nesse sentido quando escreve um capítulo sobre esse assunto para o livro dos dez anos do Bolsa Família, organizado pela autora e por Marcelo Neri. Para contrapor os mitos que se colocaram sobre o programa desde o início, Campelo (2013) cita outros estudos presentes no próprio livro e que comprovam que esses medos não se concretizaram. Em relação à crítica de que as famílias teriam mais filhos em função do recebimento do benefício, Campelo (2013) cita o trabalho de Alves & Cavenaghi (2013) que indicam que, além de não só não ter havido aumento da fecundidade entre as beneficiárias, houve declínio da fecundidade da população brasileira como um todo, em especial na faixa mais pobre da população. Ainda citando o estudo, Campelo (2013) diz que há uma redução maior nos estados menos desenvolvidos e naqueles onde o Bolsa Família tem maior presença percentual. Ela ainda faz referência ao capítulo escrito por Januzzi e Pinto (2013), que afirmam que houve um aumento do uso de métodos contraceptivos por

parte das mulheres beneficiárias do programa.

Com relação ao mito de que o recebimento do benefício incentivaria as pessoas a não procurarem trabalho, Campelo (2013) utiliza-se ainda dos estudos de Januzzi e Pinto (2013) para demonstrar que, pelos resultados apurados pelos autores citados, os indicadores de procura de emprego e trabalho são bem próximos entre participantes ou não do programa.

Por fim, Campelo (2013) ainda desmistifica dois outros aspectos considerados negativos do programa: o problema de dar o dinheiro diretamente às famílias e de que elas não saberiam usá-lo, ou que o programa seria populista. Quanto à questão do uso da renda, Campelo (2013, pag. 19) afirma que “[...] A experiência mostrou, ao contrário, que elas não só compram ‘corretamente’ como podem fazer um planejamento financeiro capaz de ampliar suas perspectivas e oportunidades”. Para ela, “[...] Ficou claro que ninguém melhor que a própria família para definir o melhor uso do dinheiro, tendo em vista suas características e necessidades”. Quando trata da crítica do populismo do programa, Campelo (2013), diz que hoje o Bolsa Família se consolidou com uma “política de Estado” e “[...] um dos elementos centrais das políticas sociais brasileiras”.

### 3.1 BREVE HISTÓRICO DO PBF

O PBF foi instituído pela Medida Provisória n. 132, de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, sendo regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004. Quando criado, o programa visava a atingir as famílias em situação de Extrema Pobreza (renda per capita de até R\$ 60,00) e pobreza, que seriam as famílias com renda per capita entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00, e tinha dois objetivos básicos: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres (WEISSHEIMER, 2006).

Quando da sua criação, o PBF fazia parte da estratégia Fome Zero presente no programa de governo de Lula. Atualmente, junto com o Benefício de Prestação Continuada (BPC2), faz parte da Estratégia do Plano Brasil sem Miséria do Governo Federal, criado em 2011, e que tem por foco principal as famílias extremamente pobres.

Na verdade, o Programa Bolsa Família é a unificação de outros programas sociais existentes no governo de Fernando Henrique Cardoso, como os programas

Bolsa Escola (criado em 2001), Bolsa Alimentação (criado em 2001) e o Vale Gás (criado em 2000), na época todos os programas separados e tocados por Ministérios diferentes. Logo no início de seu Governo, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) centralizou todos os programas então existentes em um grande programa novo e sob a coordenação de um único Ministério, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (WEISSHEIMER, 2006).

O órgão do responsável pela operação propriamente dita do PBF é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), que faz parte do MDS. O SENARC é quem estabelece as normas operacionais, define valores de benefícios, faz o contato com os municípios, define e acompanha as contrapartidas e estabelece metas, dentre elas o orçamento do PBF. A SENARC também é quem define os critérios de quem recebe e quanto recebe, além de elaborar o questionário do Cadastro Único e os critérios para suspensão e corte de benefícios. Ou seja, é que toma as mais importantes decisões operacionais do programa (SOARES E SÁTYRO, 2009).

A Caixa Econômica Federal é a operadora financeira do Bolsa Família, sendo responsável pela confecção do cartão do beneficiário e pelo pagamento do benefício. Este benefício é calculado a partir dos dados do cadastro único coletados pelos municípios e enviados à Caixa. Cabe ressaltar que a caixa não define quem deve receber, apenas calcula o benefício, a partir de uma lista pré-aprovada pelo SENARC.

Os primeiros participantes foram justamente os antigos beneficiários dos programas que foram incorporados pelo Bolsa Família, além do início da seleção de inclusão de novos beneficiários. Essa fase foi especialmente difícil, pois o Cadastro Único ainda estava bem no seu início e não continha todas as informações necessárias para uma correta seleção (PAIVA, FALCAO E BARTHOLO, 2013).

No biênio 2005/2006, o programa passou por uma série de mudanças importantes para a sua consolidação, tais como a participação de todos os municípios na gestão do programa, através da assinatura de termos de adesão, e a da criação do IDG (Índice de Gestão Descentralizada), que é responsável por medir como é a gestão do programa no município e auxilia no repasse de recursos. Ainda nesse período, o Cadastro Único passou por modificações que o tornam mais eficiente. Falaremos mais do Cadastro Único no próximo capítulo. Além disso, são implementadas normas para a concessão dos benefícios e acompanhamento de

condicionalidades, em uma parceria do MDS com os Ministérios da Educação e da Saúde. Ocorre também, nesse período, uma grande expansão dos beneficiários do programa, o que só foi possível devido à atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador do programa e também pelas melhorias do Cadastro único, que permitiu uma melhor seleção dos beneficiários (PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013).

No biênio seguinte, as mudanças foram no desenho do programa. Duas modificações básicas foram implementadas: a adoção da regra de permanência e a criação do benefício variável vinculado ao adolescente (BVJ). A “regra de permanência” está disciplinada na Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, que estabeleceu as normas e procedimentos para a Revisão Cadastral dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). O objetivo é que nenhuma família beneficiada pelo PBF ficasse mais de dois anos sem atualização cadastral garantindo, desse modo, um acompanhamento dessas famílias. Em suma, dizia que o benefício podia superar os R\$ 140,00 per capita, da época, sem que o benefício fosse cancelado. Esse aumento não poderia superar meio salário mínimo (R\$ 273,00). Ou seja, se a família, ao se recadastrar, estivesse nessa faixa de renda (entre R\$ 140 e R\$ 273,00), permaneceria recebendo o benefício até que fosse incluída em uma nova lista de revisão, quando então o benefício seria cancelado. Esse benefício atualmente é alvo de revisão no Congresso Nacional. Já o BVJ é pago às famílias que possuem adolescentes entre 16 e 17 anos na família e que estudam. Ele será mais bem explicado, mais adiante, quando tratarmos dos tipos de benefícios. Além dessas mudanças, nesse biênio também se intensificam os cruzamentos de dados do Cadastro Único com outros sistemas do Governo Federal (PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013).

O biênio seguinte (2009/2010) tem uma mudança importante na forma como o programa elabora suas estimativas, em especial no tocante à renda dos mais pobres, que passa a ser encarada como uma renda volátil e não mais uma renda fixa no tempo (Soares, 2009, Apud PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013). Nesse sentido, o entendimento foi de que o programa deveria ser ampliado. Além dessa mudança de conceito sobre a renda, o programa também adota os mapas da pobreza do Banco Mundial em vez dos dados do Censo de 2000, utilizados até então. Com essas mudanças, o número de famílias atingidas chega a cerca de 13 milhões. Ainda nesse período, também se faz um esforço de revisão de cadastros de

beneficiários que estavam há mais de dois anos sem passar pelo processo acima citado, dentre outras melhorias de menor impacto (PAIVA, FALCÃO E BARTHOLO, 2013).

Ruckert & Rabelo (2012) citam varias mudanças ocorridas em 2011, começando pelo reajuste dos valores dos benefícios em março, seguido da mudança ocorrida em setembro, que foi o aumento do número de benefícios variáveis nas famílias, que subiram de três para cinco e que incluiu mais de 1,3 milhão de novos benefícios totalizando, só nessa faixa, o gasto de 22,6 milhões de reais. Ainda em setembro também ficou definido que o Benefício Variável Jovem seria pago a todos os jovens de 16 e 17 anos. Ao fim do mesmo ano, foi criado o Benefício Variável Nutriz (BVN), que beneficia as mães e as crianças de até seis meses e o Benefício Variável Gestante (BVG). O BVN é pago até a criança completar seis meses, quando então o benefício deixa ser pago, tendo a mãe o direito de seguir recebendo o benefício variável relativo a crianças de zero a 15 anos. O BVG dá direito ao recebimento de nove parcelas de R\$ 35,00, valor liberado independentemente de quando o benefício começou a ser pago. Por exemplo, se o benefício começou a ser pago quando a criança já tinha 6 meses, serão pagos nove parcelas da mesma forma, como se o benefício começasse quando a criança tinha zero meses.

### **3.1.1 A Evolução do PBF**

Fazendo um comparativo do início do programa até 2011, Ruckert & Rabelo (2012) demonstram que há uma forte expansão, tanto em quantidade de benefícios, quanto do volume de recursos financeiros investidos no PBF. A tabela 1, abaixo, demonstra essa evolução até 2011. Nela podemos observar que o número de famílias salta de cerca de 3,6 milhões, para aproximadamente 13,3 milhões em 2011 em termos de Brasil e de 290,6 mil para 450,7 mil no Rio Grande do Sul, embora a participação do RS, em termos de Brasil, tenha se mantido relativamente estável.

ANOS	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL		% RS / BR	
	Famílias beneficiadas	Valor ao ano (em R\$ 1.000)	Famílias beneficiadas	Valor ao ano (em R\$ 1.000)	Famílias beneficiadas	Valores
2004	6.571.839	5.568.645,28	290.660	216.139	4,42	3,88
2005	8.700.445	7.820.704,29	398.132	321.577	4,58	4,11
2006	10.965.810	9.923.327,57	436.169	383.596	3,98	3,87
2007	11.043.076	11.408.548,79	410.540	407.412	3,72	3,57
2008	10.557.996	12.772.536,70	367.631	430.894	3,48	3,37
2009	12.370.915	14.298.025,23	462.966	488.400	3,74	3,42
2010	12.778.220	15.708.851,84	453.761	529.188	3,55	3,37
2011	13.352.306	17.794.005,59	450.778	585.720	3,38	3,29

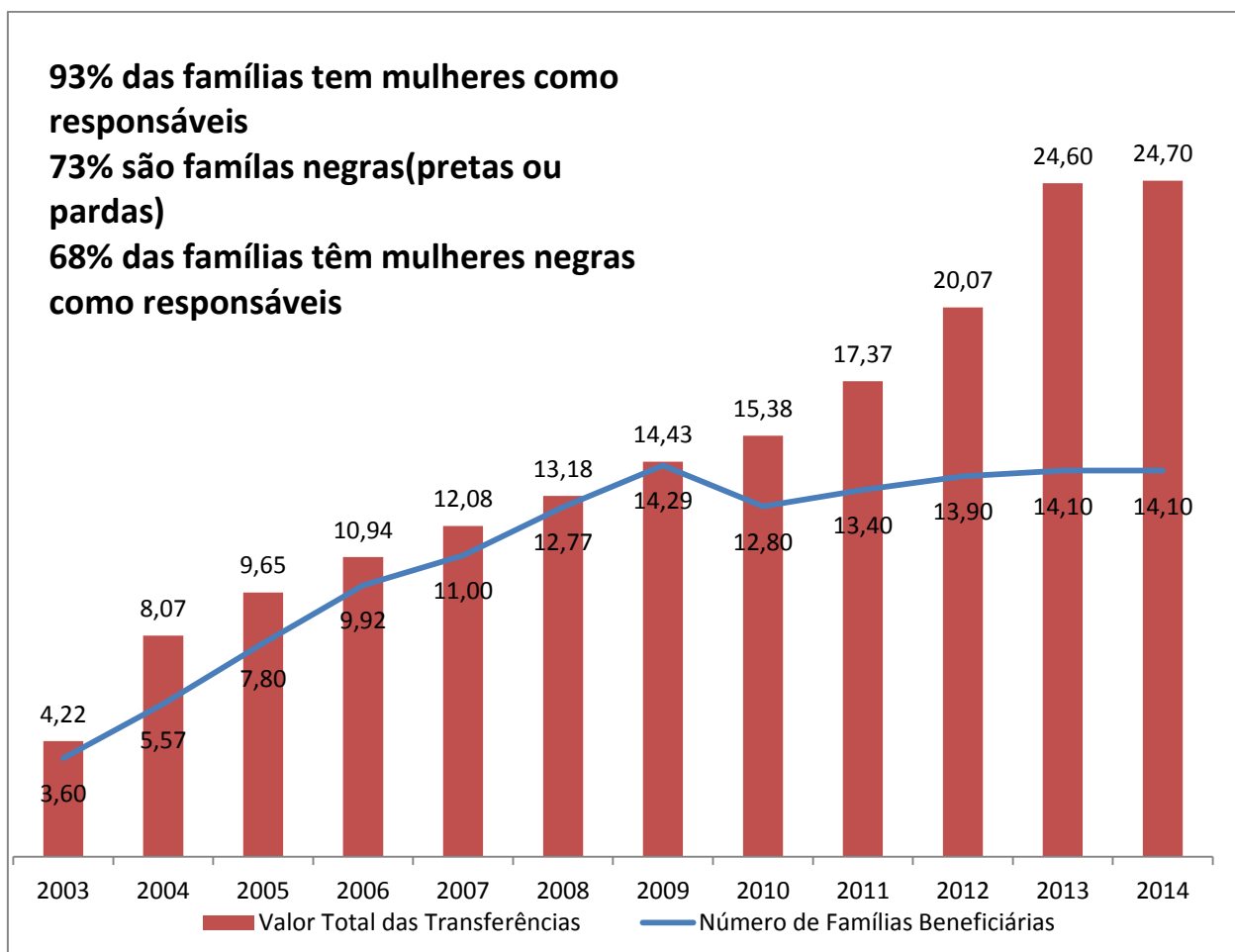
FONTE DOS DADOS BRUTOS: Matriz de Informação Social do MDS. (Acesso 12/01/2012)

NOTA: Os valores foram inflacionados pelo IPCA médio anual a preços de dezembro/11.

**Tabela 1:** Número de famílias beneficiadas e valor acumulado anual das transferências do PBF no Brasil e no Rio Grande do Sul.

**Fonte:** RUCKERT & RABELO, 2012, p. 8

Colaborando e complementando os números de Ruckert & Rabelo (2012), o gráfico 4 a seguir, retirado do relatório Caderno de gráficos do Brasil sem Miséria, reforça e atualiza os números demonstrados pela tabela 1. Nele, podemos notar que o número de famílias sobe agora para 14,1 milhões, considerados os números de setembro de 2014. O valor repassado também aumenta de cerca de R\$ 4 bilhões em 2003 para uma previsão de quase R\$ 25 bilhões em 2014, sendo que no período de 2010 a 2014 há um aumento real de 60% no valor das transferências, resultado da nova focalização idealizada pelo Plano Brasil Sem Miséria, o qual criou um novo complemento de renda, de modo que nenhum beneficiário fique abaixo da linha de extrema pobreza. Apesar de haver certa divergência nos valores exatos devido a métodos de cálculos, a conclusão de ambos os dados são a mesma, ou seja, a expansão do programa.



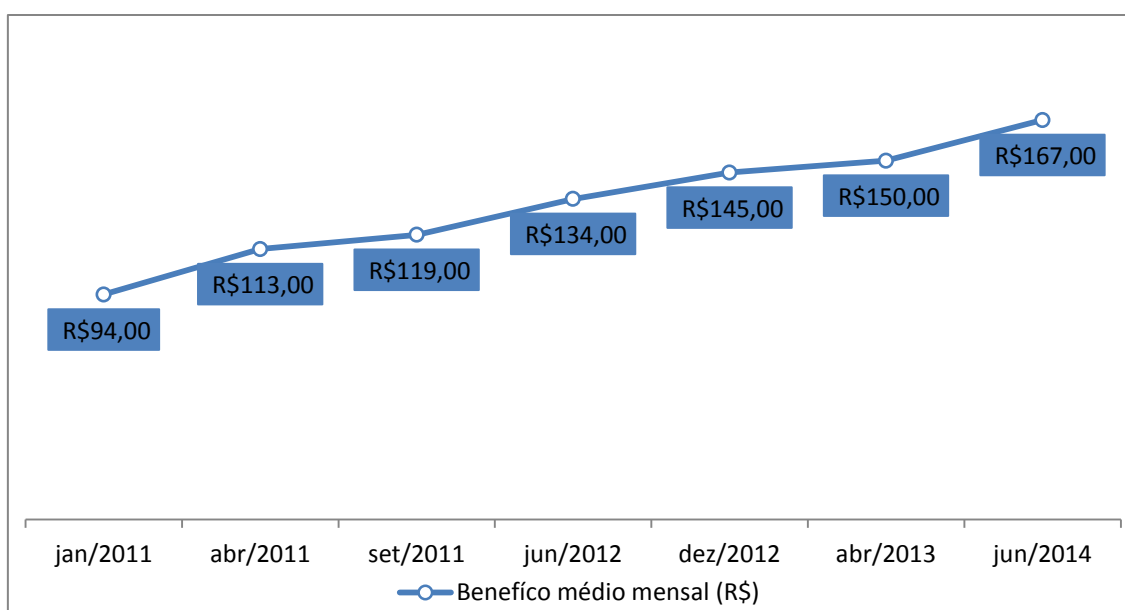
**Gráfico 4:** Evolução do número de beneficiários e do valor das transferências do Programa Bolsa Família no período de 2003 a 2014\*.

**Fonte:** Caderno de gráficos do BSM – 3 anos – Elaboração própria

\*Valor total das transferências em R\$ Bilhões

\*Número de famílias beneficiárias - em milhões

\*Valores acumulados até junho de 2014.



**Gráfico 5:** Ciclo de aperfeiçoamento e valorização do Programa Bolsa Família

**Fonte:** Caderno de gráficos do BSM – 3 anos – Elaboração própria

O gráfico 2 mostra o aumento do benefício médio mensal do PBF, após a criação do Plano Brasil Sem Miséria através de varias ações entre cada aumento, as quais foram:

- **Reajuste de 45% no valor do benefício variável (0 a 15 anos)** - no intervalo do primeiro aumento, de R\$ 94,00 para R\$ 113,00.
- **Ampliação do limite de 3 para 5 filhos; benefícios para gestantes e nutrizes** – influencia o segundo aumento.
- **O Brasil Carinhoso I – Todas as famílias com crianças de zero a 6 anos, superam a extrema pobreza** – No período Set/11 a Jun/12. Essa é mais uma ação que qualifica a renda e também faz aumentar o valor médio.
- **O Brasil Carinhoso II – Todas as famílias com crianças e adolescentes de 7 a 15 anos, superam a extrema pobreza** – No período de Jun/12 a Dez/12. O benefício alcançado pelas crianças no período anterior, agora é estendido aos adolescentes.
- **Todos os beneficiários do Programa, superam a extrema pobreza** – é a grande vitória do programa, o fim da pobreza extrema dentro do PBF, ao menos pela dimensão renda, é obtido.
- **Reajuste de 10% nas linhas de pobreza e extrema pobreza e nos benefício**– esse ajuste era necessário, devido ao aumento da inflação, o que estava diminuindo o poder de compra dos benefícios, além de acarretar erros de focalização, pois a falta de reajuste nas linhas poderia estar deixando de fora possíveis beneficiários elegíveis pela real linha de pobreza.

### 3.2 PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O PBF procura beneficiar as famílias pobres e extremamente pobres, através de uma transferência de renda garantida que faça com que as mesmas tenham um aumento mínimo do seu lucro mensal e também possam se integrar à sociedade através da oferta de serviços públicos básicos. As linhas de pobreza definidas pelo programa atualmente são assim definidas:

A população alvo do programa é constituída por famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza. As famílias extremamente pobres são aquelas que têm renda per capita de até R\$ 77,00 por mês. As famílias pobres são aquelas que têm a renda per capita entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00 por mês, e que tenham em sua composição gestantes, nutrizes, crianças ou adolescentes entre 0 e 17 anos. (Site Caixa)<sup>6</sup>

Afora o critério da renda, o PBF possui outras condicionalidades, como a obrigatoriedade de se manter os filhos em idade escolar frequentando a escola e mantendo uma frequência mínima, além de as mães com filhos de 0 a 6 anos terem

---

<sup>6</sup> Valores de 2014.



de manter dia o calendário de vacinação dessas crianças. Para as gestantes que façam parte do Programa é exigido que o acompanhamento de todos os exames de pré-natal.

Conforme definição do MDS, os benefícios são baseados no perfil da família registrada no Cadastro Único. Entre as informações consideradas, estão: a renda mensal por pessoa, o número de integrantes, o total de crianças e adolescentes de até 17 anos, além da existência de gestantes. Atualmente são vários benefícios básicos adotados pelo programa, de acordo com os critérios citados acima, os quais são esclarecidos abaixo. Os quatro primeiros são limitados a cinco benefícios por família e os dois últimos, a dois benefícios por família.

O **Benefício Básico** é concedido apenas a famílias extremamente pobres (renda mensal por pessoa menor de até R\$ 77), o **Benefício Variável** de 0 a 15 anos (R\$ 35), é concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade, **Benefício Variável à Gestante** (R\$ 35), é concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição e o **Benefício Variável Nutriz** (R\$ 35) é concedido às famílias que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição e o pagamento é feito em seis parcelas mensais consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único<sup>7</sup> até o sexto mês de vida.

Além desses há ainda o **Benefício Variável Vinculado ao Adolescente** (R\$ 42), concedido a famílias que tenham adolescentes entre 16 e 17 anos – limitado a dois benefícios por família e o **Benefício para Superação da Extrema Pobreza**: calculado caso a caso, que é transferido às famílias do Programa Bolsa Família que continuem em situação de extrema pobreza (renda mensal por pessoa de até R\$ 77), mesmo após o recebimento dos outros benefícios. Ele é calculado para garantir que as famílias ultrapassem o limite de renda da extrema pobreza.

Vale ressaltar que nem todas as famílias cadastradas no Cadastro Único recebem o benefício, pois o cadastro serve também para outros programas sociais do governo. A escolha<sup>8</sup> de quem serão os beneficiados, é feita a partir do Cadastro Único, via software pelo MDS. A prioridade no atendimento é para das famílias em

---

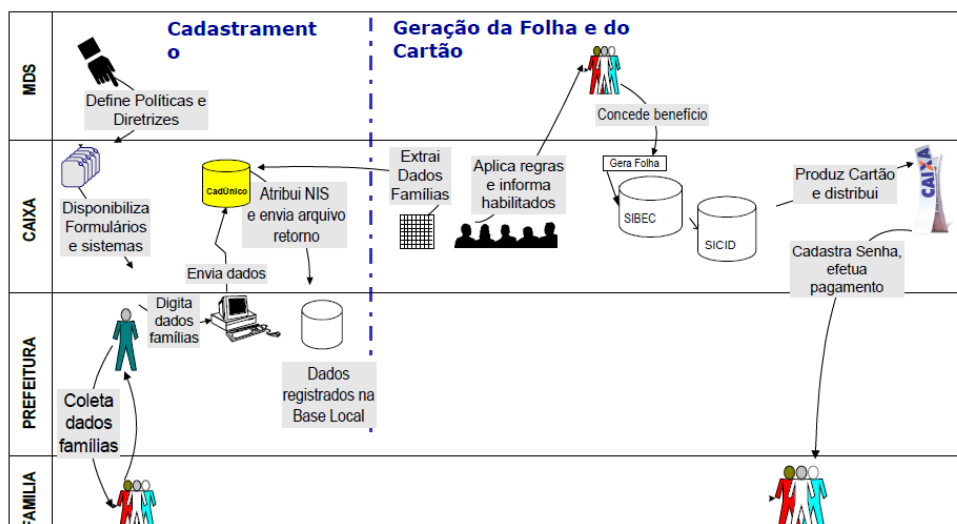
7 O Cadastro Único foi implementado pelo Governo, como forma de centralizar os cadastros dos possíveis beneficiários de Programas Sociais. Para saber mais, consulte <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>

8 Para saber mais sobre como é feita a concessão dos benefícios, consulte o Manual de gestão de benefícios, em: [http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1)

situação de extrema pobreza e que possuem filhos.

O quadro abaixo, extraído do Manual de gestão do programa, ilustra de forma gráfica e resumida como acontece toda a operação de concessão do benefício.

**Quadro I – Fluxograma de operação do PBF**



**Quadro 1:** Fluxograma de operação do PBF  
**Fonte:** Manual de Gestão de Benefícios do PBF.

Além dos critérios já citados, os beneficiários do PBF precisam cumprir algumas condicionalidades para que recebam o benefício. As principais condicionalidades são: na área da educação, manter as crianças de 0 a 15 anos na escola, com frequência mínima de 85% e os adolescente de 16 e 17 anos com a frequência mínima de 75%. Para a condicionalidade na área da saúde é exigido às famílias que possuam crianças o cuidado em manter em dia da carteirinha de vacinação. Para os casos de haver gestantes, há a necessidade de se realizar os exames de pré-natal e todos os demais exames de rotina de uma gestante. A inclusão dessas condicionalidades torna o PBF um programa de renda condicionada em vez de um programa de renda mínima. Essas condicionalidades são monitoradas pelo governo através de convênios com os municípios, de modo a garantir que sejam cumpridas.

### 3.3 OS EFEITOS ECONÔMICOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O programa Bolsa Família é responsável direto pela movimentação da economia das regiões locais onde há uma grande concentração de beneficiários, principalmente em cidade pequenas. Essa transferência de renda faz com que pessoas que antes não podiam consumir nada, ou quase nada, agora possam comprar comida, roupas e outros artigos que julgarem necessários. Boa parte dessa renda acaba nos pequenos comércios, tanto nas cidades pequenas quanto nos bairros das cidades grandes ou médias. Isso decorre do fato de que, apesar do recebimento dessa renda extra, boa parte dessa população não tem condições de percorrer muitas distancias por falta de dinheiro para o transporte, o que faz com que elas comprem seus produtos no comércio local. Um bom exemplo dessa situação pode ser observado na cidade de Junco do Maranhão, onde a maioria da renda que circula na cidade vem de Programas Sociais, como o Bolsa Família. A cidade tem sua economia baseada na atividade agrícola e no comércio. Em 2009, das cerca de 4000 famílias vivendo no município, 911 recebiam o benefício, o que fazia com que em média R\$ 86 mil circulassem na cidade todos os meses. Em um ano, esse montante representava mais de R\$ 1 milhão de reais, o que era maior do que o município recebia do Governo Federal, através do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) (BRASIL, 2010).

A Importância da renda gerada pelo PBF é atestada em diversos depoimentos de vários atores sociais envolvidos nesse processo. Os comerciantes são os primeiros a comemorar, como é o caso de Lucilene Sousa, comerciante de Junco, que declara em depoimento a Revista Especial do Bolsa Família: “Antes do Bolsa Família, só tinha algum movimento do pessoal que recebia aposentadoria e dos funcionários da Prefeitura. Fora isso, a gente não tinha mais para quem vender, porque o povo não tinha dinheiro” (BRASIL, 2010, p. 22).

Na mesma revista constam outros depoimentos que seguem na mesma direção, como o do presidente da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), que ressalta a importância dessa renda para o setor: “É grande a importância do Bolsa Família para os supermercados. “O consumo cresceu muito no Norte e Nordeste, que antes não acompanhavam o crescimento que era registrado em outras regiões” (BRASIL, 2010, p. 20).

A importância econômica do programa também é atestada por estudiosos,

como Márcio Pochmann, presidente do IPEA em 2010, que afirma:

Antes do Bolsa Família, só tinha algum movimento do pessoal que recebia aposentadoria e dos funcionários da Prefeitura. Fora isso, a gente não tinha mais para quem vender, porque o povo não tinha dinheiro. (BRASIL, 2010, pag. 22).

Na mesma revista constam outros depoimentos que seguem na mesma direção, como o do presidente da Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), que ressalta a importância dessa renda para o setor:

É grande a importância do Bolsa Família para os supermercados. “O consumo cresceu muito no Norte e Nordeste, que antes não acompanhavam o crescimento que era registrado em outras regiões. (BRASIL, 2010, pag. 20).

A importância econômica do programa também é atestada por estudiosos, como Márcio Pochmann, presidente do IPEA em 2010, que afirma:

A cada R\$ 10 transferidos para a população pobre, R\$ 3 voltam na forma de pagamento de impostos. Isso mostra que os programas de transferência de renda são bons para a economia local e regional e também para o próprio Estado. (BRASIL, 2010, pag. 23).

Estudo feito pelo IPEA, revelou que, para cada R\$ 1,00 investido no Bolsa Família, um retorno de R\$ 1,78 é gerado para o PIB, o que amplia o consumo das famílias em R\$ 2,40. É o chamado efeito multiplicador<sup>9</sup>. Como já dito, os beneficiários se concentram nas regiões mais pobres e essa transferência tem efeito na redução das desigualdades regionais, tendo respondido com aproximadamente 15% da redução da desigualdade de renda do país, no período de 2001 a 2011 (NERI, VAZ E SOUZA, 2013).

Nesse estudo, Neri, Vaz e Souza, (2013) procuraram entender os efeitos macroeconômicos das principais transferências sociais do governo, não só do Bolsa família. No entanto, os resultados encontrados demonstraram que os multiplicadores do Bolsa Família foram os que deram os melhores resultados entre as sete

---

<sup>9</sup> No estudo para fazer o cálculo e interpretações do multiplicador, foram estabelecidos alguns pressupostos, como a aceitação do princípio da demanda efetiva, a existência de fatores de produção ociosos e de elasticidade perfeita da oferta e a estabilidade da propensão a poupar e do perfil das famílias, entre outros.

transferências estudadas<sup>10</sup>. De acordo com os autores, os resultados que as transferências que privilegiam os mais pobres têm maiores efeitos multiplicadores e que essas transferências, em especial o Bolsa família, cumprem papel importante na dinâmica macroeconômica brasileira (NERI, VAZ E SOUZA, 2013).

Naturalmente os impactos do efeito multiplicador não ficam restritos ao bairro onde o consumo é feito, já que, a partir do consumo efetuado por esses beneficiários, os comerciantes também repassam parte dessa renda recebida para fornecedores ou para pagar outros serviços, e esses para os seus fornecedores, fazendo girar a roda da economia. Parte do valor também retorna ao Governo na forma de imposto e parte vai para a poupança. A parte que não se transforma em consumo imediato é tratada por Neri, Vaz e Souza (2013) como vazamento do fluxo circular do sistema. Já a parte que vai para o consumo direto gera uma série de efeitos que alimentam novos ciclos econômicos virtuosos.

### 3.4 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ATUALMENTE<sup>11</sup> NO BRASIL

Segundo o Relatório de Informações Sociais do MDS, no mês de junho de 2014, existiam **28.227.088** famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais, o que corresponde a 86.781.675 pessoas cadastradas.

A distribuição das famílias cadastradas conforme a renda per capita mensal declarada aponta que:

- 14.049.523 possuem renda per capita familiar de até R\$70,00;
- 19.363.508 possuem renda per capita familiar de até R\$ 140,00;
- 24.794.350 possuem renda per capita até meio salário mínimo.

O Programa Bolsa Família (PBF) beneficiou, no mês de setembro de 2014, **13.983.099 famílias**, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 170,10. O valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 2.378.560.947 no mês.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre finalizado em novembro de 2013, atingiu o percentual de

---

<sup>10</sup> As transferências analisadas foram: os benefícios do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), dos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), do Programa Bolsa família (PBF), do Benefício de Prestação Continuada (BPC), do Seguro Desemprego, do Abono Salarial do PIS/PASEP e dos saques do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

<sup>11</sup> Atualmente aqui considerado é o mês de Setembro de 2014. Época desse estudo.

93,86% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 13.560.430 alunos acompanhados em relação ao público de 14.447.143 alunos com perfil para acompanhamento. Para os jovens entre 16 e 17 anos que recebem o Benefício Vinculado ao Adolescente (BVJ), o percentual de acompanhamento da frequência escolar exigida foi de 83,18%, resultando em 2.495.339 jovens acompanhados de um total de 2.999.874 jovens com o perfil desejado. Já o acompanhamento da saúde das famílias, em vigência até o mês de 12 de 2013, atingiu 73,44%, percentual equivalente a 8.698.858 famílias de um total de 11.845.101 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde (MDS, 2014).

### 3.5 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ATUALMENTE NO RIO GRANDE DO SUL

No estado Rio Grande do Sul, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2014 era de **1.201.369**, dentre as quais:

- 444.332 com renda per capita familiar de até R\$70,00;
- 709.914 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00;
- 981.057 com renda per capita até meio salário mínimo.

O Programa Bolsa Família beneficiou, no mês de setembro de 2014, 435.962 famílias, representando uma cobertura de 94,6 % da estimativa de famílias pobres no estado. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 157,14 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 68.508.166 no mês.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2013, atingiu o percentual de 95,95%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 459.102 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 478.485. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 80,75%, resultando em 73.534 jovens acompanhados de um total de 91.061.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2013, atingiu 63,59 %, percentual equivalente a 234.603 famílias de um total de 368.918 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do estado (MDS, 2014).

### 3.6 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA ATUALMENTE EM PORTO ALEGRE

No Município **PORTO ALEGRE/RS**, o total de famílias inscritas no Cadastro Único em junho de 2014 era de **115.248**, dentre as quais:

- 67.527 com renda per capita familiar de até R\$70,00;
- 85.280 com renda per capita familiar de até R\$ 140,00;
- 101.594 com renda per capita até meio salário mínimo.

O PBF beneficiou, no mês de setembro de 2014, 52.642 famílias, representando uma cobertura de 115,5% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 191,41 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 10.076.298 no mês.

Em relação às condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de novembro de 2013, atingiu o percentual de 98,29% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 49.506 alunos acompanhados em relação ao público no perfil equivalente a 50.366. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 93,39%, resultando em 9.332 jovens acompanhados de um total de 9.992.

Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2013, atingiu 58,91 %, percentual equivalente a 22.113 famílias de um total de 37.534 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município (MDS, 2014).

Com a implementação do Plano Brasil Sem Miséria, de acordo com o relatório “O Brasil sem miséria no seu Município”, de setembro de 2014, o qual se utiliza dos dados do Cadastro Único de julho de 2014, já havia 116.347 famílias registradas no Cadastro Único, sendo que dessas, 52.851 recebiam o Bolsa Família, representando 11,10% da população do município. Ainda de acordo com esse relatório, de junho de 2011 a junho de 2014, foram inscritas no Cadastro Único e incluídas no Bolsa Família 15.465 famílias que estavam em situação de extrema pobreza. Assim, a partir dessa data, todas as famílias que entram no programa superam a miséria. Isso fez com que Porto Alegre superasse as estimativas oficiais de cobertura cadastral.

O plano Brasil Sem Miséria e a situação do programa Bolsa Família em Porto Alegre serão mais bem estudados no próximo capítulo.

## 4 O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA”

Os benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) em relação à redução dos níveis de pobreza no Brasil já restam bem comprovados, como já mencionamos nesse trabalho. Assim, a porta de entrada do programa parece bem ajustada nesses onze anos, com o programa atingindo boa parte das famílias elegíveis e retirando muitas pessoas da extrema pobreza.

No entanto, conforme afirma Weissheimer (2006), o objetivo do programa, por mais paradoxal que seja, é justamente fazer com que as pessoas não dependam mais dele. É nesse ponto que surge as grandes discussões atuais e possivelmente futuras, em relação ao programa. Seria ele capaz de retirar as pessoas da pobreza, fazendo com ela possam caminhar com suas próprias pernas? Se sim, porque tão poucas famílias deixam o programa por vontade própria? A qualificação dos adultos do programa através de cursos e oferta de emprego seria uma saída? É o que o que passaremos a investigar a partir de agora.

### 4.1 BREVE CONCEITUAÇÃO DE “PORTA DE SAÍDA”

A “porta de saída” aqui é entendida como uma maneira de o beneficiário de um programa social não depender mais dele. A maneira como essa “porta” é alcançada é diferente para cada política e a falta dela ou da forma clara como ela pode ser alcançada, em geral causa muita crítica. É o caso do Bolsa Família, que recebe muitas críticas pela falta de clareza quanto a “porta de saída” do programa e também pela ineficiência dessa saída, tanto que, nesses onze anos, somente 12,5% dos beneficiários deixaram o programa por vontade própria.

Nesse sentido, Pires e Alvares (2011), ao fazerem uma análise do que seriam as “portas de saída” do PBF, buscam auxílio em texto publicado no site do MDS, o qual aponta três eixos principais do Programa: Transferência de renda, condicionalidades e programas complementares. A partir disso, Pires e Alvares (2011), defendem que a transferência de renda, seria uma forma de atacar a pobreza ou extrema pobreza, de forma imediata, como uma medida emergencial. Os autores entendem ser essa uma espécie de “porta de saída” dessa situação, mesmo que ela se confunda com a entrada no programa. Já as “portas de saída” do programa e, portanto da pobreza, estariam caracterizadas nos outros dois eixos



restantes, principalmente nos programas complementares. Pires e Alvares (2011) citam Amélia Cohn (1995) para lembrar que o desenho do PBF prevê duas dimensões temporais, de curto e longo prazo e que, por essa perspectiva, as de transferência de renda teriam um caráter mais imediato, de curto prazo, enquanto as condicionalidades e programas complementares, seriam ações de longo prazo. Pesquisando-se no Portal do MDS, encontramos a seguinte definição para Programas Complementares:

Os programas complementares são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil, voltadas ao desenvolvimento das capacidades das famílias cadastradas no CadÚnico, principalmente, as beneficiárias do PBF, contribuindo para a superação da situação de pobreza e de vulnerabilidade social em que se encontram. O objetivo dessas ações é complementar e potencializar os impactos proporcionados pelas transferências condicionadas de renda. (MDS, 2007).

Pires e Alvares (2011) ainda citam outros estudos que contribuem para a questão do entendimento do conceito de “porta de saída”. Um exemplo é o estudo de Lúcio Kowarick<sup>12</sup> (2009), “Viver em Risco”, o qual trata da situação de vulnerabilidade socioeconômica e civil de populações pobres. Para Kowarick, uma “porta de saída” não se trata apenas de vulnerabilidade econômica, mas passa pelo reconhecimento dos indivíduos como cidadãos, como pessoas que necessitam serem reconhecidas da sociedade em que vivem e de serem responsáveis pela própria sobrevivência (KOWARICK, 2009; apud PIRES E ALVARES, 2011).

Ainda segundo Pires e Alvares (2011), a visão de Kowarick é a mesma defendida por Menezes<sup>13</sup> (2006), o qual afirma que a primeira etapa do programa foi alcançada, qual seja transferir renda para mais de onze milhões de famílias. Porém, para ele, a etapa mais importante é retirar de fato as pessoas de uma situação de pobreza e evitar a sua transmissão intergeracional. A segunda fase do programa, na visão de Francisco Menezes, deverá possibilitar que as famílias conquistem os anseios que, segundo os próprios beneficiários, são a garantia de emprego seguro para os responsáveis pelo sustento da casa e para os filhos e assegurar estudo para os últimos, no intuito de que estes não passem as mesmas dificuldades dos pais

---

<sup>12</sup> KOWARICK, L. **Viver em Risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Editora 34, 2009.

<sup>13</sup> MENEZES, F. **Portas de saída do Bolsa Família** - Chico Menezes . Presidência da República. Brasília, 27 nov. 2006. Disponível em: < <http://www.fomezero.gov.br/artigo/portas-de-saida-do-bolsa-familia-chico-menezes>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

(PIRES E ALVARES, 2011, p. 99).

As ações citadas pelo MDS (2007), têm tido as mais diferentes formas ao longo do tempo e trataremos delas mais adiante. Antes, tratemos das condições para que essas ações realmente tenham efeito.

## 4.2 O CADASTRO ÚNICO

O cadastro único foi criado em 2001 para ser usado como uma base de dados de identificação a ser utilizada pelos programas sociais brasileiros. Na época, apoiava os programas Bolsa Escola, do Ministério da Fazenda, Auxílio Gás, das Minas e Energia e o Bolsa Alimentação, do Ministério da Saúde. Atualmente para que uma família seja beneficiária de algum programa social do Governo, necessita estar registrada no cadastro único (BRASIL, 2010).

De acordo com o Manual de Gestão de Benefícios do PBF, o foco do cadastro são as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Porém, de acordo com a página institucional do cadastro único no site do MDS, também podem ser inscritas famílias com três salários mínimos de renda total mensal. A inclusão de uma família acima desses valores até é permitida, desde que essa inclusão esteja vinculada à participação dessa família em algum programa social de uma das três esferas de Governo (MDS, 2011).

A inclusão de uma família no cadastro único não significa que ela será imediatamente incluída no Programa Bolsa Família, pois a concessão dos benefícios do Bolsa família dependem, além de a família estar incluída no cadastro único, de outros critérios, como a expansão do programa e o orçamento, entres outros. Ressalta-se, no entanto, que a presença da família candidata no cadastro único é condição fundamental para ter direito ao benefício (MDS, 2011).

Quando uma família tem o seu cadastro na base de dados do CadÚnico efetuado, o responsável indicado durante o cadastro recebe um número de identificação, chamado NIS (Número de Identificação Social), pelo qual será sempre identificado, independente de qual programa faça parte. A operação do CaÚnico é feita pela Caixa Econômica Federal, mas o sistema é usado pelas três esferas de governo (BRASIL, 2008).

O Cadastro Único é responsável pelos dados socioeconômicos de milhares de Brasileiros aptos a serem incluídos em algum Programa Social. Uma das grandes

vantagens do sistema é que os dados ficam centralizados, permitindo assim que uma decisão de inclusão ou não de uma família em um programa possa ser feita a distância, como em Brasília, por exemplo, da mesma forma, para uma família que viva no interior da Amazônia do que para uma família que viva na periferia de uma das grandes capitais (BRASIL, 2008).

51

Essa inclusão passa por algumas etapas, começando pelo preenchimento do cadastro junto às famílias, feito através de entrevistadores locais, que usam formulários previamente definidos pelo SENARC. Posteriormente, esses dados são digitados na base local do cadastro único e seguem procedimentos diferentes para registro na base nacional, dependendo da versão local que é usada. Atualmente existem duas versões em uso, a mais atual, a 7.7 e a versão que aos poucos está sendo substituída, a 6.5. Após o processamento na base nacional, ao retornar os dados do cadastro para a base local, esse já retorna com o número NIS do beneficiário titular, caso o benefício tenha sido concedido (MDS, 2011; BRASIL, 2008).

Devido à grande extensão territorial do Brasil e como forma de tornar o CadÚnico com abrangência em todo o território, a gestão do programa é feita pelos municípios, que são os responsáveis por coletar os dados iniciais de inclusão e por mantê-los atualizados ao longo do tempo. Há uma orientação por parte do MDS, de que os municípios tenham especial atenção a alguns dados para que o benefício seja concedido de maneira eficaz. O manual de operação do PBF ressalta que os dados referentes à renda familiar, composição das famílias e informações pessoais, sejam bem verificados para que o processo funcione corretamente. (BRASIL, 2008).

Uma vez que o benefício tenha sido concedido a uma determinada família, essa passará a fazer parte da folha de pagamento, que é operacionalizada pela Caixa Econômica Federal. A falta de gestão eficiente do cadastro por parte do município pode fazer com que esse fluxo de pagamento a uma família seja interrompido. Toda a operação da gestão do CadÚnico por parte dos municípios, esta regularizada pela portaria GM/MDS nº 555, de 2005 (BRASIL, 2008).

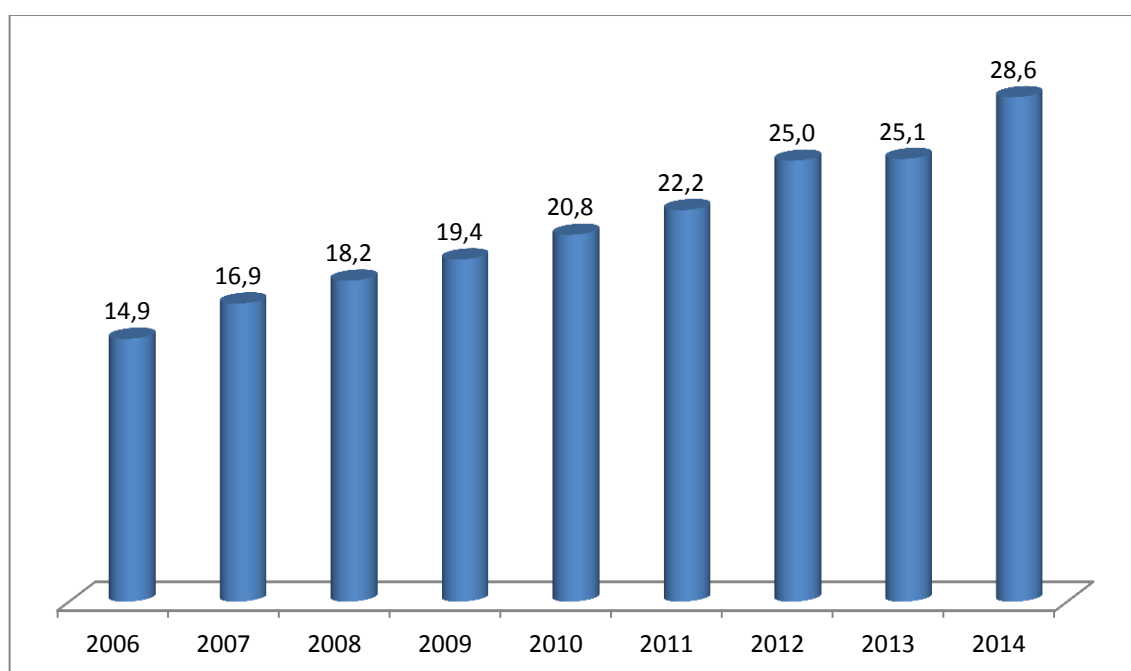
A importância do CadÚnico para a consolidação dos programas sociais também é destacada por Camargo et. al. (2013), que destaca entre outros aspectos a integração dos três níveis de governo e da Caixa Econômica Federal na consolidação do que ele chama de “numa das maiores e mais fidedignas bases de

dados relativos à população de baixa renda do mundo” (CAMARGO ET. AL.,2013, Pág. 158).

Camargo et. al. (2013), também enfatizam a importância da rápida expansão e a qualificação do CadÚnico em 2005, que de acordo com ele, se deu muito em acordo com a expansão do próprio Bolsa família. Nessa mesma linha, Bartholo et. al. (2010 Apud Currello, 2012) também destaca que o CadÚnico só ganhou importância ao ser integrado ao Bolsa família e ser a sua única fonte de cadastro.

Camargo et. al. (2013), ressaltam ainda a expansão que o programa teve a partir do lançamento em 2011 do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), momento pelo qual, o CadÚnico vai além do Bolsa família e da tarifa social de energia elétrica, do qual fazia parte desde 2010. Com o BSM, o CadÚnico passa a ser referência também para mais dezoito programas federais, dentre eles os conhecidos Minha Casa, Minha e PRONATEC, dentre outros. (CAMARGO ET. AL., 2013).

Essa expansão pode ser verificada no gráfico abaixo, pelo qual, podemos verificar que a expansão é contínua, exceto no intervalo de 2012 a 2013, quando o número de famílias cadastradas ficou estável. Já no presente ano, observamos uma progressão de 3 milhões de cadastros, só no primeiro semestre, o que nos leva a projetar se 2014 o ano de maior crescimento de cadastros da história do CadÚnico.



**Gráfico 6:** Evolução do número de famílias cadastradas no Cadastro Único de 2006 até junho de 2014

**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados MDS

Espera-se que esse aprimoramento do cadastro único permita no futuro a criação de programas sociais direcionados especificamente para um determinado perfil de famílias, quando a base estiver bem ampla e se conseguir captar todas as famílias pobres em todos os lugares. Importante papel para isso terão os agentes locais que, conforme já mencionado, são os verdadeiros operadores do cadastro único e que necessitam estar bem treinados e preparados para que o cadastro realmente reflita a realidade das famílias.

#### 4.3 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA:

Uma das ações que tem sido feita nos últimos anos como forma de ajudar a combater a pobreza e conseqüente contribuir com a saída de mais pessoas dessa situação, foi a criação em 2011 do Plano Brasil Sem Miséria<sup>9</sup>. Essa estratégia busca atingir as famílias extremamente pobres e que ainda não tenham acesso aos diversos programas sociais hoje existentes. O objetivo principal do plano é localizar, cadastrar e incluir cada família no cadastro único e posteriormente naquele plano que melhor se adequa as suas necessidades. Para tanto, o plano é constituído de uma serie de ações reunidas em três grandes prioridades, que o plano chama de eixos, os quais seriam: Garantia de Renda, Acesso a Serviços e Inclusão Positiva. (MDS, 2011).

Cada eixo possui diversas ações que variam de cidade em cidade<sup>14</sup>. No entanto, alguns programas e ações têm abrangência nacional e são sobre esses que falaremos mais detidamente. O PBF, por exemplo, faz parte do eixo da Garantia de Renda, juntamente com o BPC e o objetivo desse eixo é garantir que toda família que esteja na faixa da extrema pobreza possa superá-la, de preferência até 2014, que é o objetivo principal do plano. Já o eixo que trata do Acesso a Serviços, visa a garantir melhores condições principalmente nas áreas de saúde e educação. Já o eixo que consideramos mais importante para esse trabalho, é o eixo da Inclusão Produtiva, que busca oferecer oportunidades de geração de renda e de trabalho para as famílias mais pobres, tanto do campo, como da cidade. (MDS, 2014).

Como se percebe a ideia do plano é atacar as famílias extremamente pobres

---

<sup>14</sup> Para mais informações sobre o Plano Brasil Sem Miséria em algum município específico, acesse a cartilha "Plano Brasil Sem Miséria no seu Município", no site [www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios](http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios).

e tirá-las da linha de extrema pobreza. Em entrevista ao site do Brasil Sem Miséria em agosto de 2013, o Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza, Tiago Falcão, afirma que no início do plano, 22 milhões de brasileiros ainda viviam na situação de extrema pobreza abaixo dos R\$ 70,00 per capita, mesmo fazendo parte do Bolsa Família. A alternativa, de acordo com Falcão, foi realizar uma série de mudanças no PBF como ele explica:

O orçamento aumentou de R\$ 15 bilhões para R\$ 24 bilhões desde o lançamento do Brasil Sem Miséria. Famílias extremamente pobres, que ainda estavam fora do Programa, foram incorporadas, e famílias que já estavam passaram a receber benefícios adicionais, como os de gestante e de nutriz, e mais benefícios para crianças e adolescentes. Três milhões de famílias superaram a extrema pobreza com essas medidas. (MDS, 2013)

Apesar dessas medidas, Falcão diz que a grande mudança de fato veio com o Brasil Carinhoso, que alterou o cálculo do benefício de acordo com a severidade da pobreza, de modo que esses beneficiários possam receber um valor de benefício suficiente para sair da extrema pobreza. Ele descreve como se conseguiu o objetivo:

Cada família passou a receber o necessário para complementar o que já ganhava mensalmente como resultado do seu trabalho e superar a pobreza extrema. Deu tão certo que acabamos estendendo o benefício, que era concedido apenas às famílias com crianças, para todos os beneficiários que ainda estavam na extrema pobreza. Foi assim que 22 milhões de pessoas superaram a miséria, do ponto de vista da renda. (MDS, 2013)

O objetivo foi finalmente alcançado em março de 2013, quando os últimos brasileiros pertencentes ao PBF que viviam abaixo da linha da pobreza, conseguiram superá-la.

No entanto, como o próprio MDS através de Falcão menciona, o BSM ainda precisa superar um grande desafio, que é a inclusão de todas as famílias com o perfil do programa no Cadastro único. Segundo ele ainda é necessário “encontrar, cadastrar e incluir no Programa cerca de 600 mil famílias”. Além disso, outros dois desafios importantes ainda precisam ser encarados pelo Programa, que é o aperfeiçoamento da inclusão produtiva e dos acessos de serviços.

A criação do BSM trouxe importantes modificações ao PBF, como já citado. As mais importantes foram a ampliação do número de benefícios para famílias que possuem crianças de 0 a 15 anos, que antes do BSM, eram de três e que após passou para cinco crianças. Houve também alterações nos benefícios as gestantes

e as nutrizes. No caso das gestantes, o benefício foi ampliado para os nove meses e nos caso das nutrizes, para os primeiros seis meses, conforme já mencionamos no capítulo anterior. Segundo o MDS, essas ações ocasionaram a entrada de mais 1,3

55

milhão de crianças no programa. Além dessas, a busca ativa de famílias com o perfil do PBF e que estavam fora do CadÚnico, pretendia a época de criação do programa, incluir mais 800 mil famílias ao PBF e como já explicado acima, ainda restam incluir cerca de 600 mil. Outra modificação no PBF incluída com a criação do BSM foi o “retorno garantido”, o qual garante que um beneficiário possa retornar ao programa se o seu desligamento tiver sido voluntário.

Os números do programa, de acordo com relatório divulgado em junho de 2014, são bastante positivos. Por esse relatório, o BSM, inclui nesses 3 anos ao PBF e ao CadÚnico 1,22 milhão de famílias extremamente pobres, superando em todos os anos as metas estipuladas pelo programa, de acordo com a tabela 2 abaixo.

<b>Ano</b>	<b>Meta</b>	<b>Atingidas</b>
<b>2011</b>	320 mil	407 mil
<b>2012</b>	640 mil	794,5 mil
<b>2013</b>	800 mil	1,03 milhão
<b>2014 *</b>	1,5 milhão	1,22 milhão

**Tabela 2:** Famílias extremamente pobres incluídas no PBF (Números Acumulados)

**Fonte:** MDS (BSM) – Elaboração própria.

O relatório enfatiza que o BSM incluiu 259 vezes mais famílias extrativistas e 160 vezes mais famílias ribeirinhas. Esse é justamente o propósito da linha de ação do Busca Ativa, ir atrás daquelas famílias que estão mais isoladas e, portanto mais excluídas. De acordo com o MDS (2011), O BSM possui ações para inclusão de comunidades isoladas, com a criação de CRAS volantes, como forma de melhor identificar as necessidades dessas populações e melhorar a sua inserção de um dos programas do Plano, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Água para todos, Programa ATER (Assistência Técnica e Extensão Rural), dentre outros.

No eixo de Inclusão Produtiva, o plano foi dividido em Inclusão Rural e Inclusão Urbana. Na parcela rural inicia-se o relato pelo auxílio que o Programa de Assistência Técnica e Fomento têm dado a vários projetos. De acordo com o relatório esse programa já beneficiou mais de 286 mil famílias. Desse total 97,5 mil já estão recebendo fomento para aplicar em seus projetos apoiados. Os projetos visam a apoiar atividades como a criação de pequenos animais, bovinocultura e horticultura. Os recursos são investidos principalmente na compra de animais e na construção da estrutura física. Há um especial destaque para grupos de comunidades específicas que são atendidos por esse programa como Quilombolas, pescadores artesanais, indígenas e principalmente os dois grupos que mais receberão apoio até agora: os assentados da Reforma agrária com 43,4 mil famílias e os Extrativistas com 38,3 mil famílias beneficiadas através da bolsa verde.

De acordo com o MDS (2011), o Programa Bolsa Verde faz parte do Plano Brasil Sem Miséria e tem o nome oficial de Programa de Apoio à Conservação Ambiental. Ele foi criado em 2011 para promover a inclusão social de famílias de baixa renda que vivam em regiões com ecossistemas protegidos e que desenvolvam projetos para preservar essas áreas. Podem ser beneficiadas famílias que vivam em extrema pobreza, inscritas no CadÚnico e que desenvolvam projetos para preservar as áreas determinadas pelo programa. Além das famílias de extrativistas (32%), o Bolsa Verde também já beneficiou, desde 2011, assentados (59%) e ribeirinhos (9%), que se comprometem a seguir produzindo e protegendo o Meio Ambiente.

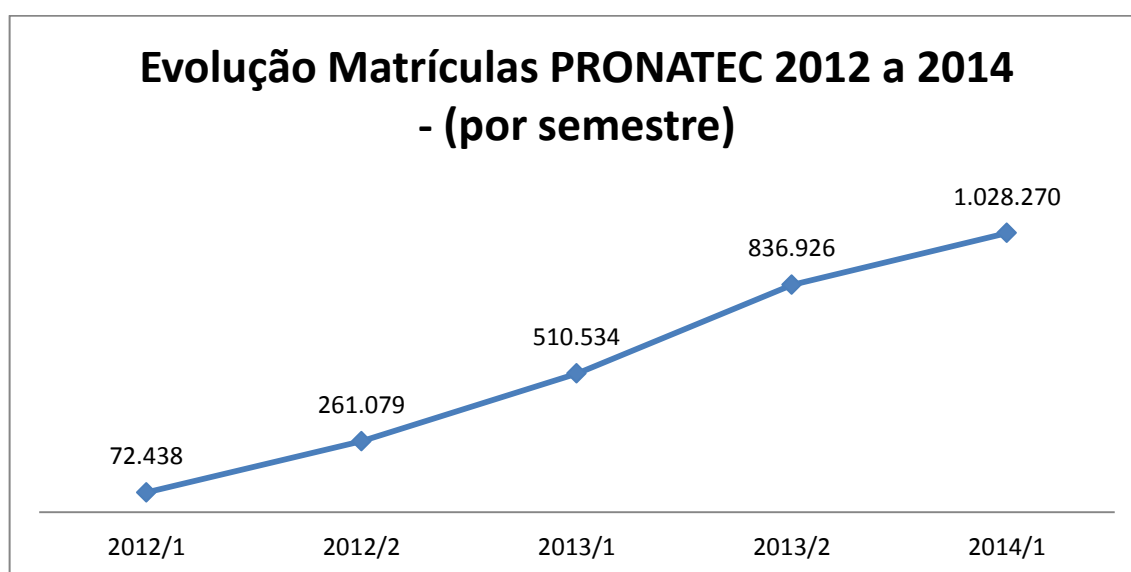
Ainda nessa linha, o relatório revela que o Programa Água para Todos, entregou de 2011 até junho de 2014, 633 mil cisternas para famílias do semiárido, sendo que a meta nacional para 2014 é de 750 mil famílias atendidas. Há ainda o programa AgroAmigo, um Programa de Microfinança Rural do Banco do Nordeste Brasileiro (BNB), que incentiva atividades no campo. Esse programa já fez 1,12 milhão de operações, sendo que 655,1 mil foram com beneficiários do Bolsa família e 834,3 mil operações com pessoas do Cadastro Único. (BSM, 2011). Segundo o próprio Banco do Nordeste, o programa desde sua criação em 2005, foi voltado para os agricultores da categoria B do PRONAF, ou seja, agricultores com renda de até R\$ 20 mil. No entanto, em 2012 criou-se o AgroAmigo Mais, que atende operações de até R\$ 15 mil e atende aos demais grupos<sup>11</sup> do PRONAF, exceto o A e o A/C. Ainda de acordo com o BNB (2014), atualmente já são 180 unidades de atuação do programa atendendo a 1.954 municípios. Até julho de 2014, o Agroamigo aplicou



mais de R\$ 5,47 bilhões desde sua criação, correspondentes a cerca de 2,5 milhões de operações contratadas. Com uma carteira ativa de R\$ 2,54 bilhão, contando com mais de 843 mil clientes ativos, atualizando, portando os números do MDS citados anteriormente (BNB, 2014).

Ainda fazendo parte da Inclusão Produtiva Rural, o Programa Luz para Todos já realizou mais de 283 mil ligações de famílias do Cadastro Único, sendo 203 mil delas participantes do Bolsa Família (BSM, 2011).

Na Inclusão Urbana, o programa mais destacado é o PRONATEC, criado em 2011 para ampliar as vagas de cursos técnicos profissionais e também de educação tecnológica. É a maior aposta do Governo como oferta de qualificação profissional hoje no Brasil. Nesses 3 anos de existência, mais de 1 milhão de matrículas foram efetuadas em diversos cursos, conforme podemos verificar no gráfico abaixo:



**Gráfico 7:** Evolução das matrículas de 2012 até junho de 2014.

**Fonte:** Balanço PRONATEC – Secretaria Extraordinária de Extrema Pobreza – Elaboração própria.

Os cursos mais procurados nos dois últimos anos são demonstrados na tabela 2 abaixo, com destaque para o curso de auxiliar administrativo que segue em primeiro lugar em 2014 em relação a 2013. Por essa tabela podemos perceber que somente esse curso e o de recepcionista que permaneceram na mesma posição, com todas as outras tendo variação de cursos. Apesar dos números de 2014 serem ainda parciais, pode-se notar que as ofertas de cursos mais qualificados não tem grande adesão, com cursos ligados a informática e a indústria nem aparecendo na lista de 2014 do primeiro semestre. O único curso industrial a crescer de 2013 para

2014 é o de Eletricista Industrial. De resto, estão na liderança cursos ligados ao setor de serviços (BALANÇO PRONATEC BRASIL, 2014).

2013			2014		
Curso	Matrículas	%	Curso	Matrículas	%
AUXILIAR ADMINISTRATIVO	60.795	11,65%	AUXILIAR ADMINISTRATIVO	13.630	7,12%
OPERADOR DE COMPUTADOR	39.942	7,65%	AUXILIAR DE RECURSOS HUMANOS	10.924	5,71%
ELETRICISTA INSTALADOR PREDIAL DE BAIXA TENSÃO	19.089	3,66%	ALMOXARIFE	7.129	3,73%
MANICURE E PEDICURE	14.631	2,80%	ELETRICISTA INDUSTRIAL	6.190	3,24%
COSTUREIRO	13.645	2,61%	CUIDADOR DE IDOSO	5.859	3,06%
RECEPCIONISTA	13.179	2,52%	RECEPCIONISTA	5.597	2,93%
AUXILIAR DE RECURSOS HUMANOS	11.830	2,27%	VENDEDOR	5.475	2,86%
MONTADOR E REPARADOR DE COMPUTADORES	11.205	2,15%	MANICURE E PEDICURE	5.205	2,72%
COSTUREIRO INDUSTRIAL DO VESTUÁRIO	9.522	1,82%	AUXILIAR DE PESSOAL	5.060	2,64%
CUIDADOR DE IDOSO	8.803	1,69%	COSTUREIRO INDUSTRIAL DO VESTUÁRIO	4.979	2,60%
PEDREIRO DE ALVENARIA	8.634	1,65%	INGLÊS BÁSICO	4.672	2,44%
ALMOXARIFE	7.931	1,52%	OPERADOR DE CAIXA	4.088	2,14%
VENDEDOR	7.749	1,48%	AUXILIAR DE COZINHA	3.610	1,89%
INGLÊS BÁSICO	7.418	1,42%	CUIDADOR INFANTIL	3.359	1,76%
AUXILIAR DE PESSOAL	7.094	1,36%	MODELISTA	3.073	1,61%
ELETRICISTA INDUSTRIAL	6.947	1,33%	PROMOTOR DE VENDAS	2.863	1,50%
AUXILIAR DE COZINHA	6.018	1,15%	PADEIRO	2.822	1,47%
OPERADOR DE CAIXA	5.717	1,10%	SALGADEIRO	2.820	1,47%
CABELEIREIRO	5.533	1,06%	BALCONISTA DE FARMÁCIA	2.807	1,47%
SOLDADOR NO PROCESSO ELETRODO REVESTIDO AÇO CARBONO E AÇO BAIXA LIGA	5.490	1,05%	LÍNGUA BRASILEIRA DE SINAIS (LIBRAS BÁSICO)	2.634	1,38%

**Tabela 3:** PRONATEC - Os 20 cursos mais procurados 2013/2014.

**Fonte:** Balanço PRONATEC – Secretaria Extraordinária de Extrema Pobreza – Elaboração própria.

O Pronatec possuía em 2013, a adesão de 4.071 dos 5.565 municípios brasileiros, representando 73% do total. Em junho de 2014 são respectivamente: 4.656 ou 84% de adesões. Pela tabela 3 pode-se verificar que apesar do aumento de adesões e da quantidade de vagas, há uma queda no número de matrículas, talvez refletindo certa falta de interesse dos beneficiários, embora em 2013 só 15% dos matriculados desistiram do curso, como se demonstra na tabela 4. (Balanço Pronatec Brasil, 2014)

	2013		2014	
Municípios com adesão	4.071	73%	4.656	84%
Municípios com vaga	2.831	51%	3.479	63%
Municípios com matrícula	2.395	43%	1.786	32%

**Tabela 4:** Taxa de adesão de Municípios ao PRONATEC em 2013 e 2014

**Fonte:** Balanço PRONATEC – Secretaria Extraordinária de Extrema Pobreza – Elaboração própria.

<b>MATRÍCULAS PRONATEC/BSM (2012-2013)</b>		
<b>CONCLUÍDA</b>	<b>494.032</b>	<b>71%</b>
<b>EVADIDA</b>	<b>104.699</b>	<b>15%</b>
<b>REPROVADA</b>	<b>76.381</b>	<b>11%</b>
<b>DESISTENTE</b>	<b>18.246</b>	<b>3%</b>
<b>SEM FREQUÊNCIA INICIAL</b>	<b>3.168</b>	<b>0,50%</b>
<b>FREQUÊNCIA INICIAL INSUFICIENTE</b>	<b>1.393</b>	<b>0,20%</b>

**Tabela 5:** Balanço de Matrículas PRONATEC em 2013

**Fonte:** Balanço PRONATEC – Secretaria Extraordinária de Extrema Pobreza – Elaboração própria.

Em 2013, 37% das matrículas do PRONATEC estavam no Nordeste, em municípios de grande porte (36%), sendo que Salvador, Maceió e São Luís, ocupavam os três primeiros lugares nas cidades com mais matrículas, seguidas por Porto Alegre. Apesar disso, em 2013, o estado com o maior número de matrículas foi Minas Gerais, com quase 70 mil, seguido do Rio Grande do Sul, com pouco mais de 60 mil. O sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat), foi responsável pela oferta de 80% das vagas, sendo o turno da noite foi o mais utilizado, consistindo na escolha de 45% dos matriculados. As mulheres foram maioria com 66% das matrículas, contra 34% dos homens. Os jovens dos 16 aos 29 anos representaram 57% das matrículas, seguidos pela faixa dos 30-39 com 25%. Apenas 1% de pessoas acima de 60 anos se matricularam em algum curso. As pessoas que se declaram pardas ou negras equivaleram a 53% das matrículas. No quesito escolaridade, as matrículas de distribuíram na seguinte proporção: 13% tinha o fundamental incompleto, 10% o fundamental completo, 51% tinham o ensino médio completo, 23% o ensino médio incompleto, 2% superior incompleto e apenas 1% dos inscritos tinha ensino superior completo (BALANÇO PRONATEC BRASIL, 2014).

Em 2014, Minas Gerais continua liderando o ranking parcial das matrículas com mais de 110 mil até junho, seguido ainda pelo Rio Grande do Sul, com pouco mais de 60 mil e agora com Santa Catarina, que saltou do nono lugar em 2013 para o terceiro em 2014, com aproximadamente 50 mil matrículas, ultrapassando a Bahia que agora é a quarta colocada. O Distrito Federal segue como o estado com o

menor número de matrículas, com menos de 10 mil nos dois anos (BALANÇO PRONATEC BRASIL, 2014).

#### 4.4 OS PROGRAMAS COMPLEMENTARES E AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Como já dito antes, na concepção original do PBF, os Programas Complementares foram pensados como ações de longo prazo dentro do programa como uma forma de atacar a pobreza intergeracional. Uma das formas que o Programa tratou essa questão desde o início foi a obrigatoriedade de cumprimento das condicionalidades, em especial da educação, como forma de fazer com que as crianças que nascem sob a proteção do PBF, não sejam adultos beneficiários. A ideia é que essas crianças tenham uma educação de qualidade e que possam no futuro concorrerem a ofertas de emprego mais qualificadas, sendo possível então, sustentar a si e a seus pais.

Outra forma bastante defendida por pesquisadores, acadêmicos e até pelos próprios beneficiários é a necessidade de haver ofertas de trabalho para os adultos, para que possam buscar alternativas para sair do programa. Segundo Menezes (2006) apud Pires e Alvares (2011), para que os beneficiários realmente alcançassem a “porta de saída”, deveriam haver ofertas de empregos para os adultos e para os filhos, já em idade de trabalho ou no futuro; assegurar estudos para os filhos, inclusive com mecanismos que evitasse a evasão escolar, além de garantir uma série de condições de infraestrutura que permita que realmente essas pessoas possam ter uma qualidade de vida adequada. (PIRES E ALVARES, 2011. p. 99).

Há várias críticas dos mais diversos setores da sociedade de que o Bolsa Família não gera oportunidades para que os beneficiários saiam da pobreza. Críticas que são rejeitadas por Barros, Mendonça e Tsukada (2011), que afirmam:

Um país cuja renda dos trabalhadores em famílias pobres vem passando por transformações tão profundas não pode, por nenhum critério, ser classificado como um país onde não existem “portas de saída” da extrema pobreza ou onde a inclusão produtiva dos mais pobres é limitada. Ao contrário, é indiscutível que, ao menos desde 2003, o Brasil vem demonstrando substancial capacidade de promover a inclusão produtiva dos seus segmentos mais vulneráveis. (BARROS, MENDONÇA & TSUKADA, 2011, pag. 4).

Para esses autores, não basta que existam “portas de saídas”, mas principalmente que elas sejam conhecidas e que os mais pobres tenham acesso a essas oportunidades, sejam elas velhas ou novas. Eles acreditam que a partir da existência de “portas de saída”, quatro condições seriam necessárias para que o acesso a essas portas fosse garantido:

1. **Conhecimento das oportunidades disponíveis:** não basta existirem vagas de emprego se os trabalhadores não sabem como encontrá-las.
2. **Ter as habilidades necessárias (adequadamente preparados):** em muitos casos há o descasamento entre as ofertas de trabalho e as habilidades dos pretendentes. Isso seria uma das causas do desemprego.
3. **Eliminar a existência de barreiras artificiais:** defendem que haja livre acesso às “portas de saída”, devendo-se eliminar todo tipo de barreira, como discriminação, preconceitos e outras formas de exclusão social.
4. **Garantias de condições mínimas:** por fim, dizem que para que o trabalhador possam realmente aproveitar as oportunidades de forma adequada, devem ser garantidas a eles condições mínimas, em especial de renda mínima, transporte e alimentação.

No entanto, apesar de citar as condições acima, os autores alertam que essas condições por si só não são suficientes para que uma “porta de saída” seja efetivamente aproveitada. Para tanto deverá existir também esforço por parte das famílias pobres, para que isso aconteça. Eles lembram também que deve haver cooperação entre os setores públicos e privados para a geração dessas “portas de saída”. Como eles citam “[...para um trabalhador pobre não importa se sua inclusão produtiva ocorreu prioritariamente graças à ação do setor público ou do privado...]”, o que importa, é que existam oportunidades e que ele tenha acesso a elas. Para os autores a cooperação ideal seria composta pelo setor privado garantindo as ofertas de oportunidades produtivas e o setor público garantindo aos trabalhadores o acesso efetivo dessas oportunidades, eliminando toda e qualquer barreira e garantindo as condições mínimas para que isso aconteça (BARROS, MENDONÇA E TSUKADA, 2011).

Ainda como contribuição ao debate sobre o aproveitamento efetivo de uma “porta de saída”, Barros, Mendonça e Tsukada (2011), sugerem algumas ações que

poderiam ser feitas pelo setor público para ajudar nesse acesso, principalmente em comunidades onde a economia é pouco dinâmica. Para eles a participação do poder público pode acontecer com três ações complementares:

- **Gasto público na geração de emprego local:** cita como exemplo a utilização de trabalhadores pobres locais nas obras do PAC e do Minha Casa, Minha Vida ou então a compra estatal ou filantrópica (hospitais, escolas, presídios, etc.), da produção local, como o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura familiar (PAA).
- **Utilização da capacidade do poder público de fiscalizar e promover acordos entre empresários, trabalhadores:** exemplos disso seriam os acordos recentes para redução do trabalho escravo e do trabalho infantil.
- **Oferta subsidiada de serviços produtivos visando à valorização da produção e dinamismo local:** apoios a arranjos produtivos locais, economia solidária, entre outros podem ser citados como exemplos.

Apesar dessas importantes contribuições de autores recentes a discussão não é nova, pois Weissheimer (2006), já apontava para a necessidade de se criar mecanismos para tornar os beneficiários independentes. Ele cita ações do governo da época que já buscavam integração do PBF com outras políticas como alternativas de possíveis “portas de saída”. Dentre elas, ele destaca a integração com o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que auxiliava as famílias a se manterem no campo, através desse tipo de financiamento. Na época, 800 mil famílias eram beneficiárias dos dois programas ao mesmo tempo.

Outra ação em implementação na época estava relacionada à produção de biodiesel, associada ao cultivo da mamona. A ideia era que as famílias recuperassem a autoestima, participando de uma atividade produtiva. Para Weissheimer (2006), uma das formas de se concretizar essas ações seria o uso da Política Nacional de Reforma Agrária, mas não como uma mera distribuição de terras e sim como um conjunto de iniciativas, como as defendidas nos debates preparatórios à Conferência Internacional de Reforma Agrária, promovida pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação-FAO em março de 2006, em Porto Alegre. Nesse evento defendeu-se que a reforma agrária poderia ser uma alternativa de redução da pobreza e da exclusão das grandes cidades, provocados pelo modelo econômico adotado pela maioria dos países, inclusive o Brasil, que é excludente, concentrador e destruidor.

Atualmente, o governo aposta nas Ações do Plano Brasil Sem Miséria, já destacado nesse trabalho.

#### 4.5 O DEBATE ATUAL

Naturalmente que as discussões sobre as alternativas das “portas de saída” do PBF e de outros programas prosseguem e ganham novas contribuições ao longo dos tempos. Atualmente não se debate muito a questão da focalização e dos objetivos do PBF, pois como já destacamos mais de uma vez, eles já são um consenso na sociedade, da crítica, dos acadêmicos e até de políticos. Não se discute mais a importância que o PBF tem na redução da pobreza e da extrema miséria. O que se debate agora é o futuro do programa, ou seja, o que fazer daqui para diante. O que é mais importante: incluir mais beneficiários ou fornecer condições de saída para os participantes. Ações nos dois sentidos têm sido feitas pelo governo. O Brasil sem Miséria, por exemplo, através do “Busca Ativa” do CadÚnico, procura localizar e incluir no programa os chamados “invisíveis”, que seriam aquelas famílias com perfil de estarem no Bolsa Família, mas que ainda não são conhecidas do Governo. As melhorias do CadÚnico foram cruciais para melhorar a focalização do programa e prevenir possíveis fraudes, pois mecanismos internos de cruzamento de dados com outros sistemas, localizam inconsistências nos cadastros que são então bloqueados para averiguação e exclusão se for o caso. Esse procedimento é feito anualmente e já retirou do programa, por exemplo, políticos que recebiam o Bolsa Família, através do cruzamento de dados com o banco de dados do TSE.

Porem segue a discussão do que fazer para que as famílias que ainda não conseguiram sua emancipação possam tê-la. Existe ainda uma grande dificuldade de se incluir famílias no mercado formal de trabalho, há pouca articulação com os setores produtivos e falta qualidade na oferta de trabalho e de educação. Essa é uma característica de programas de transferência de renda condicionada,

Não há tempo limite para que uma família permaneça no programa Bolas Família, embora intenções nesse sentido já fossem pensadas pelo próprio MDS, quando começou a reestruturar o programa em 2006, conforme destaca Weissheimer (2006). Na época a ideia surgiu a partir do aprimoramento do Cadastro Único, a partir do qual seria possível conhecer melhor as famílias e ver suas

diferenças estruturais. A partir dessas diferenças seria possível implementar políticas específicas para essa população e então estipular um tempo mínimo de permanência no programa. Ele lembra que isso dependeria da agilidade de atualização dos dados do programa. A primeira proposta pensada foi a de atender famílias com filhos até o fim do ensino médio e as sem filhos por um período de cinco ou dez anos. Após isso as famílias seriam incluídas em outras políticas públicas voltadas para a garantia de direitos e para a inserção do mercado de trabalho, constituindo uma “porta de saída” (WEISSHEIMER, 2006).

Essa ideia não foi totalmente adiante e hoje só há tempo limite para alguns benefícios, como os relacionados aos filhos, cujo limite é a idade de 17 anos e dos benefícios relacionados a nutrizes e gestantes. Porém o benefício básico não tem limite e uma família sem filhos pode, em tese, ficar dependendo do programa quase que até o fim da vida, se a sua renda per capita ficar abaixo da linha da extrema pobreza.

Apesar disso o governo segue oferecendo cursos de qualificação para os adultos participantes do programa, numa tentativa de qualifica-los para que possam encontrar emprego e ganhar salários que lhes permitam deixar o programa. No entanto, esbarra na pouca qualificação e até o ano de 2013, só cerca de 5% dos beneficiários terminaram algum tipo de curso oferecido. A grande aposta atual é o PRONATEC, o programa possui cursos especialmente voltados para os participantes do PBF e vem apresentando números melhores, como já demonstramos. No entanto, também é alvo de críticas, pois o governo divulga apenas os números de matrículas, mas não o total de formados e nem a relação dessas formaturas com possíveis saídas do programa. Assim ainda não é possível avaliar se o PRONATEC efetivamente contribui para a melhora das “portas de saída” do PBF.

Outra discussão sempre presente é que remete a falta de ofertas de emprego ou relacionada a crítica popular de que se deveria ensinar o beneficiário a pescar, em vez de dar o peixe. O que se observa, no entanto, é que a localização das pessoas mais pobres está justamente nos locais onde o dinamismo econômico é baixo e assim, pouco adiantaria ensinar a pescar a quem não vai achar o peixe a ser pescado. Vários estudos e relatos apontam nesse sentido. Pegamos como exemplo o município de Junco do Maranhão, que é o município onde proporcionalmente mais famílias dependem da renda do Bolsa Família. No pequeno



município do Maranhão, nove a cada dez pessoas dependem do benefício. Como o município é muito pequeno e não têm indústrias, a economia depende do comércio local e emprego com carteira assinada quase não existe. Nesses casos, a oferta de cursos de qualificação tem pouco efeito, pois não há onde o trabalhador vá aplicar os ensinamentos recebidos. Na cidade de cerca de 3.000 habitantes, cerca de 800 famílias recebiam o benefício em janeiro de 2012 e havia mais 300 na fila. É um típico caso onde possivelmente os casos de saída voluntária do programa devem ser próximos à zero. (TV BRASIL, 2012).

Apesar dessas dificuldades, os beneficiários tentam trabalhar, no entanto, em cidades como essa citada, só encontram trabalhos informais e com baixa renda, o que não é suficiente para que ele deixe a pobreza e o programa. No livro *Vozes do Bolsa Família* de Rego e Pinzani (2013, pag. 174), essa situação é bem retratada. Segundo eles, “O desejo de um trabalho regular e com carteira assinada foi expresso varias vezes nas entrevistas...”. Outra queixa constante nas entrevistas presentes no livro é em relação a falta de qualificação e os motivos. Na maioria das entrevistas há menção ao fato de falta de oferta de escola ou ela ser longe demais e também o fato de necessitarem sair da escola para poder trabalhar e ajudar os pais. Essa situação se reflete na busca por um emprego mais formal e com melhor remuneração, como o caso mencionado, na cidade de Delmiro Gouveia (AL), onde a fábrica de pedras da cidade utiliza alta tecnologia, mas emprega apenas 800 pessoas, enquanto em sua volta há muitos trabalhadores pobres que sabem que jamais terão chance de trabalhar na empresa, pela falta de qualificação.

Outra dificuldade em relação a isso é a alta taxa de analfabetismo da população adulta do programa que gira em torno de 25% dos beneficiários. Rego e Pinzani (2013) relatam que as crianças pobres necessitam deixar a escola muito cedo para poder ajudar no sustento da família e ressaltam a importância das condicionalidades, em especial da educação, para tentar fazer com que essas crianças fiquem na escola mais tempo. O abandono escolar, causado por essa necessidade de trabalho muito cedo, é o que perpetua o analfabetismo e a miséria, o que faz com a educação não seja uma “porta de saída” eficiente nesses casos. No entanto, eles destacam que, apesar do papel da educação já é amplamente reconhecido, para que não basta essas crianças estarem na escola cumprindo o currículo tradicional, é necessário desenvolver as “capabilites” dessas crianças, como forma de ampliar os seus horizontes. De acordo com os autores, a falta de

contato dessas crianças com outras realidades, cria a cultura da resignação, ou seja, eles não creem que outra vida é possível.

Ainda no campo da educação ou da falta dela, Ruckert e Rabelo (2012) apresentam os motivos mais frequentes da baixa frequência escolar do PBF em 2010 e o abandono aparece como a maior causa, com 28,5%, seguidos da negligência dos pais (19%) e do desinteresse com 16,9%.

Pesquisas como a de Pires e Alvares (2011) e Ruckert e Rabelo (2012), que buscaram entrevistas com participantes do Bolsa Família, são praticamente unânimes em apontar que os beneficiários desejam deixar o programa e que buscam fazer isso através da busca de emprego e de cursos. No entanto, esbarram em questões estruturais, como falta de dinheiro para frequentar o curso gratuito que é oferecido longe da comunidade em que moram, falta de creches para que as mães deixem seus filhos pequenos, dentre outros. Isso reforça o debate de que o programa precisa ser melhorado e que trabalhe em conjunto com outras políticas para que seja mais eficiente.

Por fim, o último tema em debate no momento e que reforça o dito antes, é a defesa que alguns fazem que o Bolsa Família necessite se tornar uma política de Estado, deixando de ser um programa de governo, que pode mudar dependendo do governo e que dependa, para o seu orçamento anual também da boa vontade desse governo. Recentemente o senador Aécio Neves protocolou no Congresso projetos de lei que incluiu o Bolsa Família na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Dessa forma o programa teria um orçamento garantido dentro do Fundo Nacional de Assistência Social. A proposição foi aprovada em Comissão Especial do Congresso e aguarda votação final. A transformação do programa em uma política de estado exclui a possibilidade de programa acabar, dando mais tranquilidade aos seus usuários, embora hoje, essa possibilidade é muito remota, mesmo que não seja uma política

#### 4.6 O EXEMPLO DOS QUE SAÍRAM

Segundo o MDS, nesses onze anos cerca de 1,7 milhão de famílias deixaram o programa de forma voluntária por terem ultrapassado a renda mínima para o programa. Porém, 522 mil famílias seguem sendo beneficiárias desde 2003, ou seja, jamais deixaram o programa, a maioria delas concentradas no Nordeste,

principalmente na Bahia. Além desses 1,7 milhão que deixaram o programa pela questão da renda, outros 1,2 milhão simplesmente não atualizaram o cadastro. Na tabela 6 e no gráfico 8, a seguir, podemos notar que há um descolamento dos números de saídas do programa entre o critério da renda e os demais fatores. O levantamento foi feito pelo site Último Segundo, a partir de dados do MDS, mostra o número de saídas ano a ano de 2004 até fevereiro de 2013 e mostra como as saídas por outros critérios superam em muito a saída por melhoria da renda declarada.

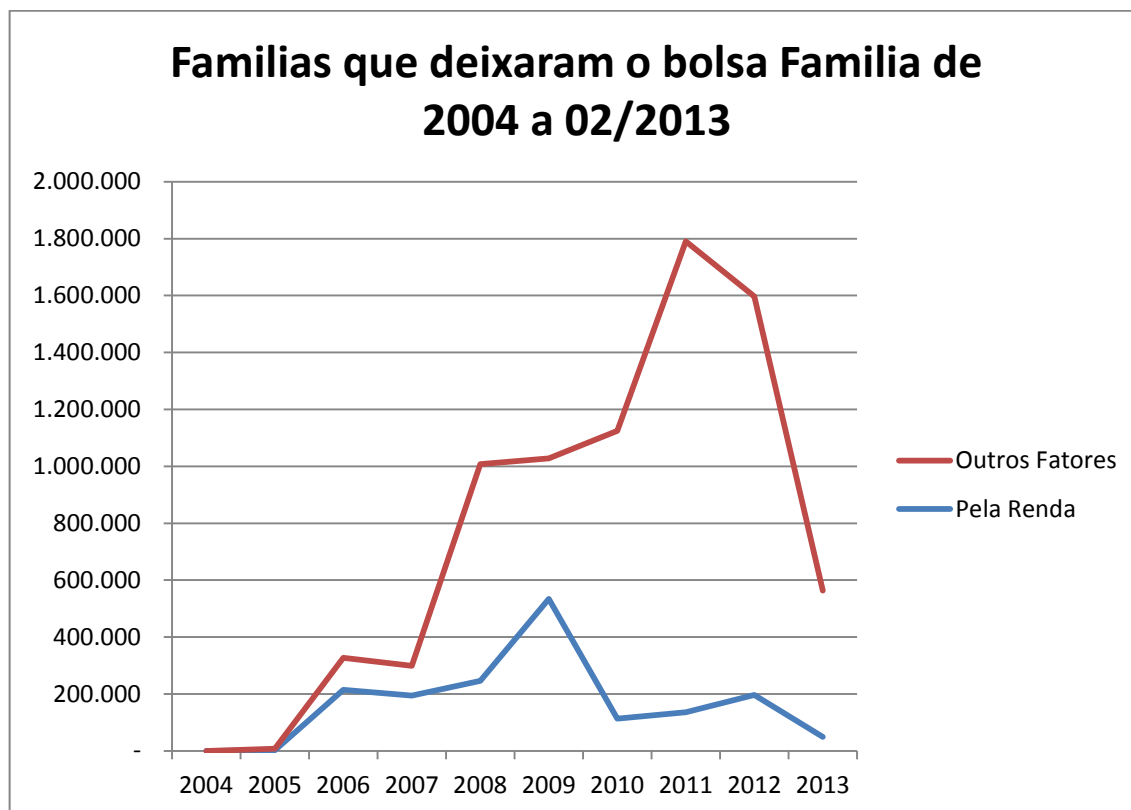
<b>Ano</b>	<b>Pela Renda</b>	<b>Outros Fatores</b>
2004	23	77
2005	1.902	5.607
2006	214.651	112.630
2007	193.923	105.175
2008	246.313	760.704
2009	534.263	493.220
2010	113.721	1.011.336
2011	135.512	1.655.182
2012	196.341	1.401.014
2013	48.876	514.522
<b>Totais</b>	<b>1.685.525</b>	<b>6.059.467</b>

**Tabela 6:** Números de Famílias que deixaram o Programa Bolsa Família de 2004 até Fevereiro de 2013

**Fonte:** Portal Último Segundo – Elaboração própria.

Pela tabela podemos perceber que o número de saídas por outros critérios, que são inúmeros, é praticamente três vezes maior do que daquelas declaradas como aumento de renda. Essa diferença fica mais clara visualizando o gráfico 5 abaixo, onde se verifica que as saídas pelo critério da renda tem uma certa estabilidade no tempo, enquanto a outra série tem um aumento vertiginoso. Cabe salientar que como aqui esta contabilizada a saída de cada ano, a soma dos anos, não representa necessariamente a totalidade de saídas atuais já que as pessoas

podem retornar ao programa. O recentemente lançado retorno garantido beneficia quem perdeu o emprego nos últimos 36 meses, sendo que essa família tem o benefício restabelecido automaticamente.



**Gráfico 8:** Números de Famílias que deixaram o Programa Bolsa Família de 2004 até Fevereiro de 2013.

**Fonte:** Portal Último Segundo – Elaboração própria.

Embora não se possa afirmar com toda a precisão, é possível que os dois saltos do gráfico 8, observados entre 2007 e 2008 e entre 2010 e 2011, refiram se a duas grandes revisões de cadastros feitos pelo MDS para atender ao Decreto nº 6.135 de 2007, que regulamentou a revisão a cada do cadastro a cada dois anos. Na verdade a previsão da revisão sempre existiu, mas não estava regulamentada e se tornou obrigatória a partir do decreto. Em 2011 houve uma grande revisão, pois existiam muitos cadastros sem revisão há mais de dois anos. Então, uma hipótese para o aumento de saídas nesse ano pode estar relacionadas a essa revisão.

Por esses números pouco se pode perceber o impacto que ofertas de trabalho e de cursos refletem na saída das pessoas, pois a imensa maioria das saídas, na verdade é de completo desconhecimento do gestor do programa, embora o MDS afirme que a maioria daqueles que deixaram o programa foi porque viraram

microempreendedores individuais. O balanço dos 10 anos do programa informa que dos que deixaram o programa 290 mil se tornaram microempreendedores individuais e 760 ex beneficiários receberam orientação para usar micro créditos para montar pequenos negócios. No entanto, como vimos na tabela e no gráfico 5, houve muito mais saídas do que as relacionadas ao aumento da renda. Mesmo que essas pessoas tenham saído e voltado, há de se pensar que uma grande parte não retornou e não se sabe ao certo o porquê, assim como não se tem um mapeamento se essas que saíram e depois retornaram, voltaram porque não conseguiram permanecer em seus empregos ou mesmo tiveram empregos temporários.

Em entrevista ao site do Estadão, Ana Fonseca, pesquisadora da UNICAMP e coordenadora da implantação do PBF, no governo Lula, afirma que a criação do “retorno garantido” é importante, pois muitos beneficiários tem receio de procurar emprego, pois devido a baixa qualificação a possibilidade de não dar certo é grande, além do medo de perder o benefício e depois não poder retornar ao Bolsa Família. Ela lembra também que o pobre não só pobre de renda, mas também de falta de água, luz, etc..., ela alerta ainda que é preciso criar oportunidades e melhor qualidade da oferta de trabalho, pois segundo ela “o ensino técnico não acompanhou e as alternativas de mercado não acompanharam o bolsa família”. (ESTADÃO, 2014).

Há também aqueles que buscam a “porta de saída” pelo lado da educação. Nessa instancia a grande aposta é no PRONATEC, que visa atingir, o máximo de beneficiários e embora não haja limite de idade para os cursos, no total de matriculados nesses dois anos de PRONATEC, 49% está entre pessoas com idade entre 18 e 49 anos, o que representa um universo de quase 23 milhões de pessoas presentes no PBF com essa faixa etária. Após poucos essa proposta começa a ganhar adeptos com já demonstramos anteriormente no gráfico 4 da seção do BSM. Como a meta de matrículas para 2014 é de aproximadamente 1,3 milhão de matrículas, pode-se concluir que levará algum tempo para que esse universo possa ser atingido. Embora seja muito cedo para avaliar isso, há uma tendência de que também o PRONATEC não seja suficiente para levar a “porta de saída” a milhares de jovens e adultos (BSM, 2011; ÚLTIMO SEGUNDO, 2014).

#### 4.7 O PROBLEMA DA “PORTA DE SAÍDA” EM PORTO ALEGRE

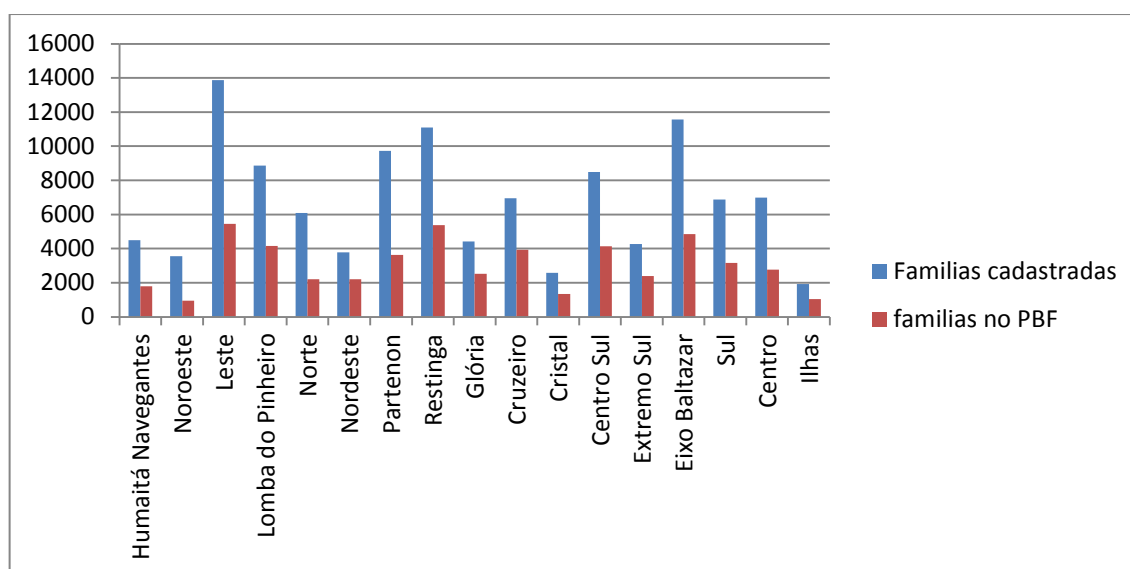
Para analisar o problema da falta de “porta de saída” em Porto Alegre tomamos parte dos dados da base do CadÚnico obtido através de um relatório fornecido pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC). Tal relatório traz alguns dados referentes ao número de famílias constantes no CadÚnico e no programa Bolsa Família em agosto de 2014. Além disso, se utilizou as demais fontes já usadas nas demais partes do trabalho.

Porto Alegre é uma das cidades com melhor cobertura de famílias pertencentes ao CadÚnico com perfil de PBF e que já estão atendidas, com índice de cobertura acima de 100%. Assim quase não existem invisíveis do PBF na cidade ou eles representam muito pouco. Em 2013 o jornal Diário Gaúcho percorreu a cidade em busca desses invisíveis. Localizou 130. Na busca o jornal se baseou no censo de 2010 que apontava que 1% da população de Porto Alegre vivia abaixo da linha da extrema pobreza. Na época isso representava cerca de 13.000 pessoas. Em sua busca, o jornal encontrou pessoas que não recebiam nenhum tipo de benefício por não estarem cadastradas no cadastro único, muitas delas, por viverem em tão extrema pobreza que não tinham condições nem de sair de casa, pois não tinham dinheiro para o transporte. Também foram entrevistados beneficiários do programa, que corroborando com as outras entrevistas aqui já citadas, desejavam sair do programa, ter um emprego formal e não depender do governo, mas que esbarravam nos problemas também aqui já expostos, principalmente em infraestrutura. No documentário que acompanha a reportagem é possível ver claramente o quanto o critério da renda por si só não será suficiente para retirar essas pessoas da pobreza, pois as carências delas são tantas, que a renda de um PBF, por exemplo, não será capaz de resolver a situação delas. Essa questão da renda como critério é analisada pelo professor Flávio Comim no vídeo, onde ele destaca que embora esse já seja um problema conhecido desde 1970, pouco se discute sobre ele. O que se percebe é que essas ainda estão muito longe de atingir uma “porta de saída”. Ao menos a reportagem serviu para que duas famílias mostradas ganhassem casas novas e outras fossem incluídas no cadastro único através de uma busca ativa feita a partir dos endereços fornecidos pela reportagem (DIÁRIO GAÚCHO, 2013).

Como já mencionamos, Porto Alegre tem aproximadamente 116 mil famílias

cadastradas no CadÚnico e dessas pouco mais de 52.000 famílias participantes do bolsa família, de acordo com dados do boletim dos dados municipais do programa Brasil Sem Miséria de Miséria (BSM, 2014).

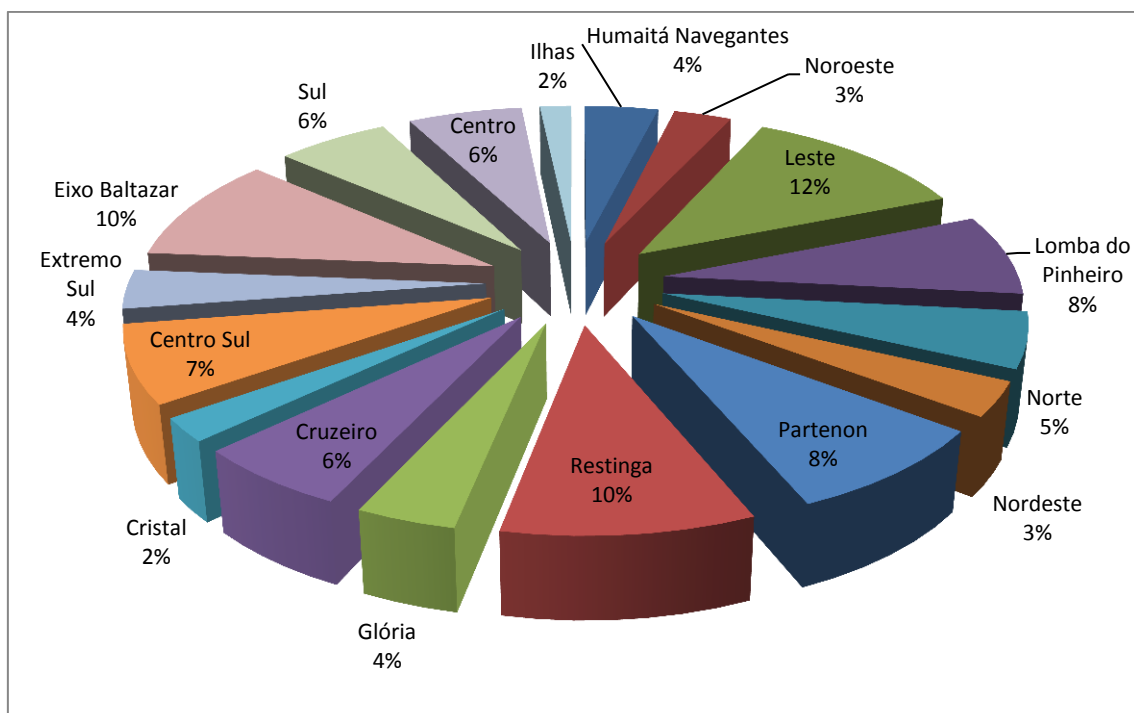
Utilizando os dados do relatório fornecido pela FASC, referentes a agosto de 2014 e distribuindo as famílias participantes pelas regiões do Orçamento Participativo (OP), da cidade, podemos notar que a cobertura realmente funciona, pois as região que possuem mais famílias no CadÚnico correspondem as mesmas regiões que possuem mais famílias no PBF. O gráfico 9 seguir demonstra tal fenômeno.



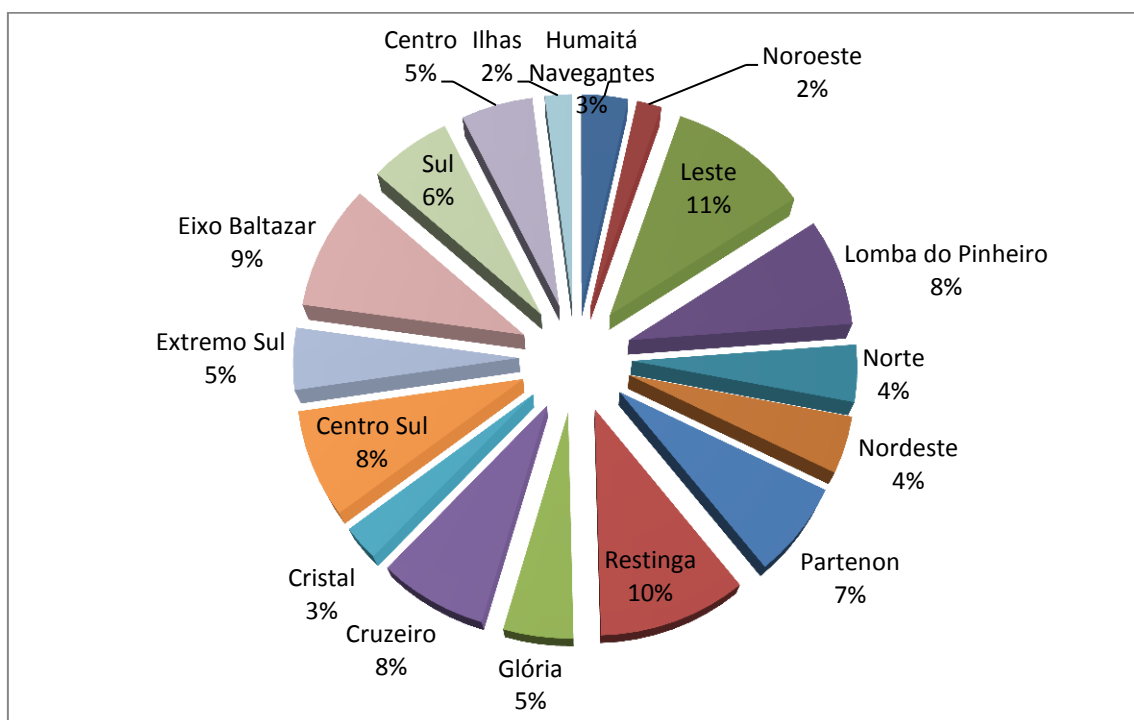
**Gráfico 9:** Comparativo das famílias participantes do Cadastro Único e do Bolsa Família em Porto Alegre

**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC.

Como se pode notar no gráfico, as regiões com mais beneficiários são, em geral, as mesmas regiões com mais cadastros. O que ocorre é que existem regiões ainda bastantes descobertas, como é o caso principalmente das regiões Leste e Eixo Baltazar, que concentram o maior número de cadastros. Isso ficará mais visível nos gráficos 10 e 11 a seguir.



**Gráfico 10:** Distribuição das famílias do Cadastro Único em Porto Alegre  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC.



**Gráfico 11:** Distribuição das famílias do PBF em Porto Alegre  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC.

Como se observa nos gráficos há uma correlação muito próxima das regiões do OP com maior número de cadastro com as regiões com mais famílias participantes do PBF, sendo que em algumas regiões representam o mesmo



percentual, como o caso da Restinga e Lomba do Pinheiro e outros com resultados muito próximos como os casos das regiões Leste e Eixo Baltazar. As localizações com mais famílias beneficiárias do PBF estão nas regiões Leste, Eixo Baltazar e Restinga, regiões que concentram o maior número de cadastros.

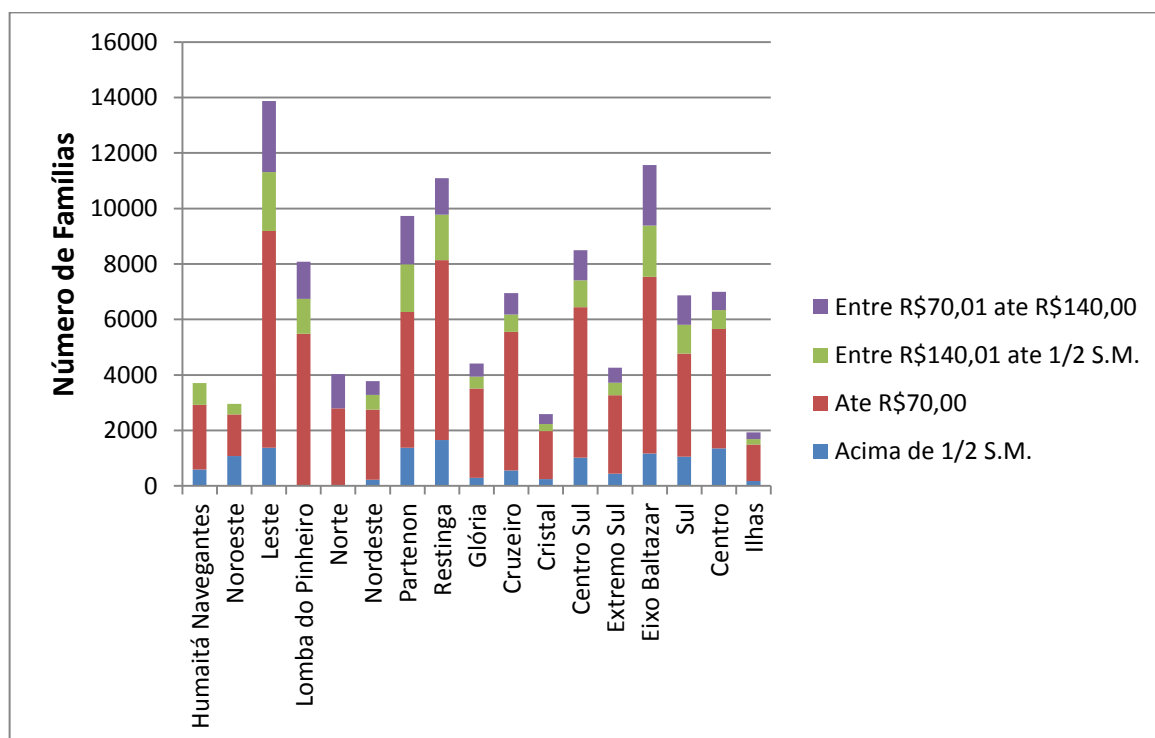
Duas dessas regiões, Restinga e Eixo Baltazar, são as mesmas encontradas como as regiões mais carentes em Porto Alegre, em estudo sobre a pobreza na cidade feito em 2007 pelos professores da PUC Izete Bagolin e Osmar Souza e pelo professor Flavio Comim da UFRGS. Nesse trabalho os pesquisadores buscaram analisar a pobreza sobre a dimensão do que as pessoas consideravam relevantes como sendo importante para uma “vida digna de ser vivida”. Os resultados são parecidos com o obtido pela reportagem já citada, ou seja, a de que a pobreza não é só carência de renda e sim de tantas outras coisas. Nesse estudo, as carências mais relevantes foram habitação, saúde e educação. (BAGOLIN, SOUZA E COMIM, 2011).

As famílias participantes do Bolsa Família em Porto Alegre além de em sua maioria viverem nos bairros mais carentes, possuem renda baixa, grande parte abaixo da linha da pobreza, como vemos no gráfico 11, a seguir extraído a partir do perfil de renda das famílias cadastradas no cadastro único.

Os dois fatores somados, dificultam muito o acesso dessas pessoas a serviços básicos, a curso de qualificação e a oferta de empregos. É difícil de imaginar que ofertas de cursos possam chegar, por exemplo, ao extremo da Restinga, do Eixo Baltazar ou da Lomba do Pinheiro. Ofertas de emprego, quando existem, geralmente estão relacionadas a empregos de baixa qualidade e de baixo rendimento. Para que o trabalhador busque ofertas de vagas no SINE Municipal, por exemplo, teria de vir ao centro da cidade, embora iniciativas já estão sendo implementadas para descentralizar, como o SINE Restinga em parceria com a ONG Renascer da Esperança e o SINE Triangulo, dentro do terminal de mesmo nome na zona norte. Ainda assim, toda a região leste que engloba duas das regiões mais carentes, como a Leste e a Lomba do Pinheiro, não tem opções locais. A partir daí o morador fica dependendo dos chamados bicos dentro da própria comunidade.

Além da qualificação, a questão da renda também é um grande entrave para o desenvolvimento dessas pessoas, pois como já mencionamos, muitas delas não tem dinheiro suficiente nem para comer, e portanto, fazer um curso ou procurar um trabalho fora do bairro fica praticamente impossível. No perfil das famílias

cadastradas no CadÚnico, podemos notar que em todas as regiões a renda predominante é a renda da linha da extrema pobreza, ou seja, renda per capita abaixo dos R\$ 70,00, o que torna a tarefa de encontrar uma “porta de saída” muito mais complicada. Como nesse gráfico estão inclusas todas as famílias cadastradas e muitas ainda nem recebem o auxílio de programas sociais, ainda precisariam trilhar o caminho da porta de entrada.

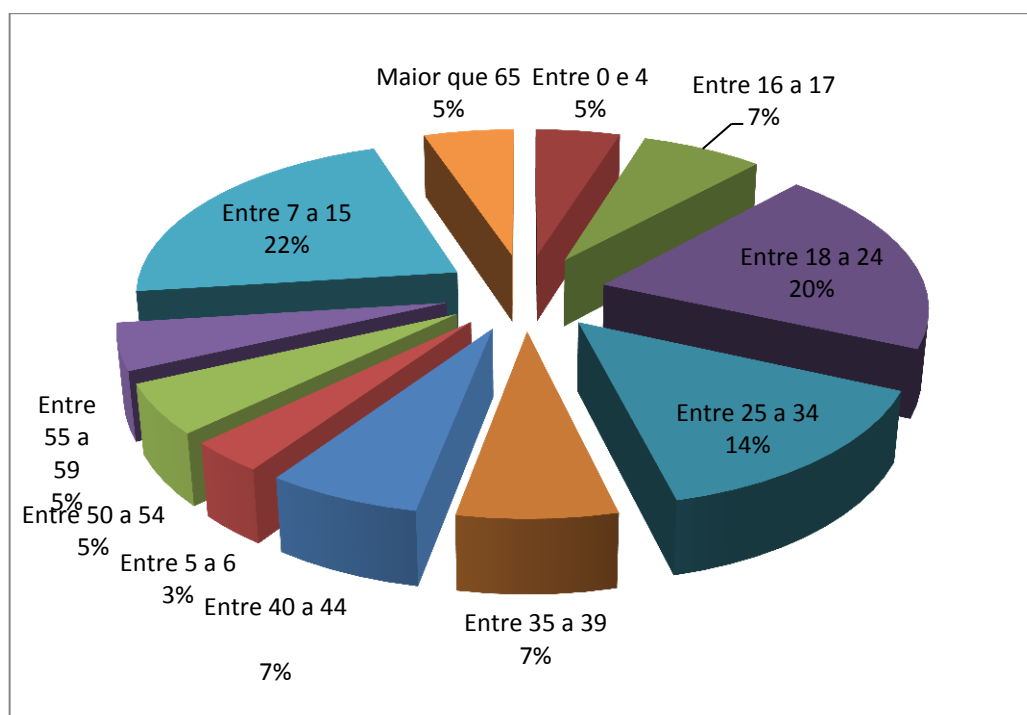


**Gráfico 12:** Distribuição da renda das famílias do CadÚnico em Porto Alegre

**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC

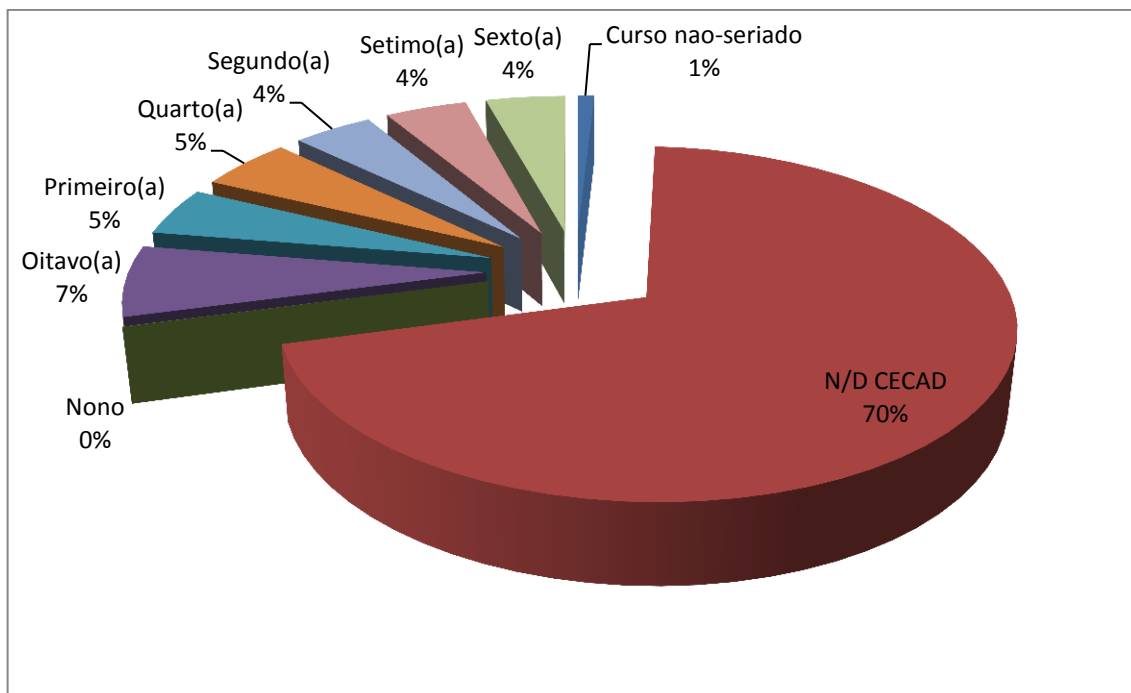
Pelo que podemos visualizar até aqui a “porta de saída” para os adultos do Bolsa família em Porto Alegre é um longo caminho a ser percorrido. A aposta pode estar nas crianças e jovens participantes do programa. No perfil do cadastro único da cidade, há um contingente de cerca de 2 mil jovens dos 7 aos 18 anos e de mais de 3 mil com idades entre 18 e 44 anos. Essas cerca de 5 mil pessoas são o público em potencial para os cursos profissionalizantes e que ingressaram no cadastro em agosto de 2014. Pegando-se como base a última folha de pagamento do PBF na cidade, as cerca de 52.000 famílias que receberam o benefício, representavam quase 197 mil beneficiários. Se considerarmos que existam ao menos 52 mil adultos responsáveis pode-se fazer um cálculo básico de que existam 144 mil benefícios dependentes, sendo que um grande universo pode ser de crianças ou adolescentes,

uma vez que não há dependentes acima dos 17 anos. Há que se excluir os benefícios repetidos, mas ainda que se divida esse montante pelo máximo de benefícios de 5 por dependente, ainda restam um universo de cerca de 30 mil jovens a ser explorado. No gráfico 13, a seguir, vemos a distribuição do perfil de idades das famílias que se cadastraram no mês de agosto de 2014 por regiões do OP.

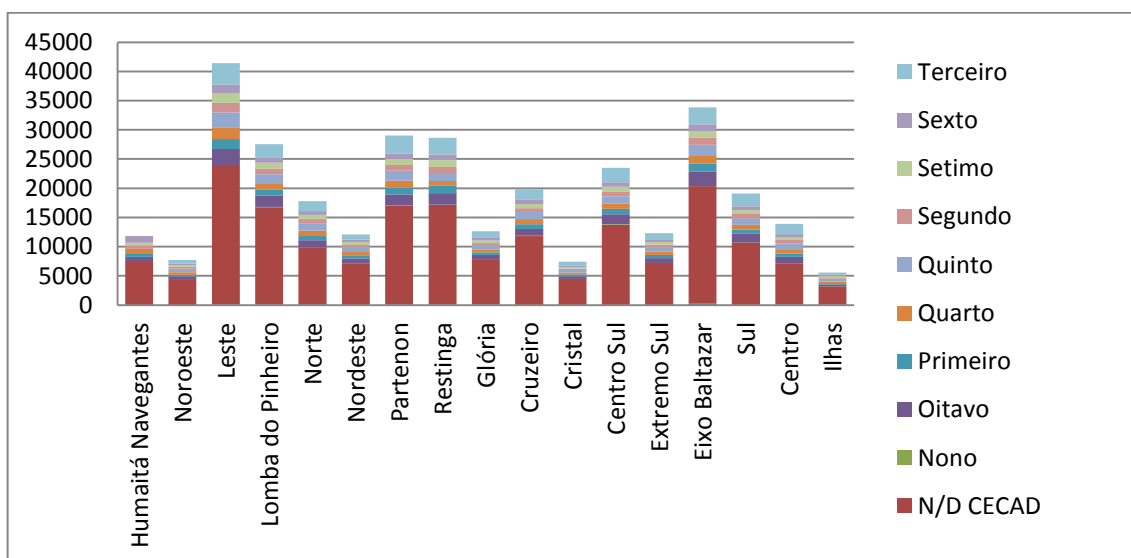


**Gráfico 13:** Distribuição das famílias do CadÚnico em Porto Alegre por idade  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC.

Outro dado constante no CadÚnico de Porto Alegre e que dificulta a busca por dos beneficiários por uma “porta de saída” é o perfil de instrução das pessoas cadastradas. Pela análise dos dados podemos notar que a imensa maioria não sabe declarar o grau de instrução ou não tem nenhum. No gráfico 14, podemos ver que dos novos cadastros feitos no mês de agosto de 2014, 70% não declararam a sua escolaridade. No gráfico 15, vemos a distribuição do grau de instrução por região do OP.



**Gráfico 14:** Grao de Instrução das famílias do CadÚnico em Porto Alegre no mês de agosto de 2014  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC.



**Gráfico 15:** Grao de Instrução das famílias do CadÚnico em Porto Alegre por região do Orçamento Participativo, posição acumulada até agosto de 2014  
**Fonte:** Elaboração própria a partir de micro dados FASC.

Como se percebe nos gráficos, o problema da falta de qualificação é bastante grave e certamente se refletirá na busca por colocação no mercado formal para essas pessoas. Afora que não se nota pessoas com o Ensino Médio, ao menos nesses dados, embora o relatório IBASE (2008), indicou que 8,1% do cadastrados na região Sul, possuíam Ensino Médio na época do estudo. A falta de uma melhor instrução dificulta a inserção dessas nos cursos técnicos como o PRONATEC,

fazendo com que elas só disputem cursos de menor qualificação, compatível com a sua instrução.

Em Porto Alegre, o PRONATEC em 2014 ofertou cerca de 100 mil vagas, localizadas em varias regiões da cidade. No entanto, o interessado deveria procurar o SINE Municipal para ter acesso a inscrição, caso não possua acesso a Internet. Como já demonstramos quando explicamos o Programa o Rio Grande do Sul é o segundo estado com mais inscrições no PRONATEC. As vagas mais procuradas na capital são de padeiro, garçom, auxiliar administrativo, auxiliar de crédito e cobrança, cuidador de idoso e recepcionista.

Como resta demonstrado pelos gráficos acima, as pessoas em geral, não tem qualificação adequada, pois não tem escolaridade alta, moram em regiões distantes dos serviços e tem muito pouca renda para fazer algo que não seja gastar com alimentação. Resultados semelhantes em termos de Brasil foram encontrados pelo relatório IBASE (2008). O relatório traçou o perfil das famílias do cadastro único em todo o Brasil e chegaram às mesmas conclusões em termos gerais, no entanto, as maiores deficiências foram encontradas nas regiões Norte e Nordeste. O Sul como representa muito pouco em termos de cadastrado em relação ao total nacional, essas deficiências não tiveram impacto (IBASE, 2008).

Pelo que se observa, tanto estudos mais avançados como o dos professores, como pesquisas mais simples como essa e a da reportagem citada, apontam para uma mesma direção, a de que só dar renda não irá tirar as pessoas da pobreza e tão pouco de programas sociais. É preciso muito mais articulações entre várias políticas para que se forme uma rede de serviços e de infraestrutura capaz de dar assistência capaz de aumentar a quantidade e a qualidade da oferta de cursos de qualificação e de vagas de emprego. A opção do microcrédito é apenas uma das ações que necessitam ser feitas, pois alcança apenas uma parcela da população. A oferta de cursos profissionalizantes esbarra na baixa qualificação causada por uma escolaridade precária e da falta de renda suficiente para que o deslocamento para frequentar cursos, que normalmente são oferecidos fora da comunidade onde o beneficiário vive. O mesmo problema se observa quando da oferta de emprego formal, que não chega muitas vezes a comunidade. A falta de infraestrutura ao redor do beneficiários também é bastante precária e dificulta muitas vezes o cumprimento das próprias condicionalidades.

Por todas essas razões acima elencadas, conclui-se que a simples oferta de

cursos profissionalizantes ou de vagas formais de emprego não é suficiente para que os beneficiários do Bolsa família encontre a “porta de saída” do programa em Porto Alegre. Tanto que as saídas do Programa na capital são tão insignificantes que a própria FASC não tem um dado correto para fornecer, pois as entregas de cartão por aumento da renda são muito raras. A grande maioria que deixa o programa é por não atualização do cadastro e os motivos não são mapeados. Talvez, as verdadeiras “portas de saída” do PBF em Porto Alegre estejam fora do Bolsa Família, apoiada em um sistema de proteção social mais amplo, capaz de criar estruturas e políticas que qualifiquem os acessos dos adultos do programas as existentes, como levando essas ofertas para mais perto das comunidades e criando um sistema de ensino qualificado, fazendo com as crianças participantes do programa se estimulem a permanecer na escola e se tornem adultos mais qualificados e em condições de disputar melhores ofertas de emprego. A ideia que deve permanecer é a que a pobreza não é só de renda, mais de vários outros aspectos que devem ser combatidos da mesma forma. Só assim, talvez tenhamos programas com portas de entrada de saídas bem definidas.

## CONCLUSÃO

O debate atual sobre o Bolsa Família foca na falta das chamadas “portas de saída” do programa. A crítica mais insistente é a de que o programa não retira as pessoas da pobreza e sim só faz com que fiquem cada vez mais dependentes do programa, num ciclo sem fim.

Assim, esse trabalho buscou analisar se a oferta de cursos profissionalizantes como forma de qualificar o beneficiário adulto do programa seria uma verdadeira porta de saída para esses beneficiários, tomando como exemplo a cidade de Porto Alegre.

A partir das famílias cadastradas no CadÚnico, procuramos verificar os bairros que proporcionalmente possuem mais famílias participantes do programa e analisando o perfil dos participantes, suas condições sociais e grau de instrução e compará-los com as ofertas de cursos em sua região.

O estudo demonstrou primeiramente que os bairros com o maior percentual de famílias participantes do PBF são praticamente os mesmos onde existem mais famílias cadastradas no CadÚnico, demonstrando que a focalização em Porto Alegre é bastante alta. Em algumas regiões, o percentual de famílias no Cadastro Único e famílias no PBF é o mesmo.

Outra constatação foi a de que as famílias participantes do Bolsa Família em Porto Alegre, vivem em bairros mais carentes de infraestrutura, em regiões mais afastadas do centro, possuem baixa renda e pouca escolaridade.

Ofertas de emprego, quando existem, são de baixa qualidade e baixo rendimento e quase sempre informais. Para procurar um emprego mais formal, o trabalhador precisaria se deslocar até alguma agência do Sine, em geral longe dos bairros mais pobres, o que muitas vezes é inviável, pois a maioria não tem renda suficiente para o transporte. O mesmo problema é verificado quanto a ofertas de vagas no PRONATEC, já que o candidato precisa deslocar até o Sine ou ter acesso a internet, ambas as possibilidades bem remotas, para quem vive na extrema pobreza.

A oferta de cursos profissionalizantes também esbarra na baixa escolarização das pessoas, já que nos dados utilizados no estudo não se encontrou pessoas que tenham declarado que possuíam o Ensino Médio Completo.

Por todos esses elementos nos resta concluir que só o aumento da renda

não vai fazer com que essas pessoas encontrem a “porta de saída” do programa. É preciso muito mais articulações entre várias políticas para que se forme uma rede de serviços e de infraestrutura capaz de dar assistência capaz de aumentar a quantidade e a qualidade da oferta de cursos de qualificação e de vagas de emprego. A opção do microcrédito é apenas uma das ações que necessitam ser feitas, pois alcança apenas uma parcela da população. A oferta de cursos profissionalizantes esbarra na baixa qualificação causada por uma escolaridade precária e da falta de renda suficiente para que o deslocamento para frequentar cursos, que normalmente são oferecidos fora da comunidade onde o beneficiário vive. O mesmo problema se observa quando da oferta de emprego formal, que não chega muitas vezes a comunidade. A falta de infraestrutura ao redor do beneficiários também é bastante precária e dificulta muitas vezes o cumprimento das próprias condicionalidades.

Por todas essas razões acima elencadas, conclui-se que a simples oferta de cursos profissionalizantes ou de vagas formais de emprego não é suficiente para que os beneficiários do Bolsa família encontre a “porta de saída” do programa em Porto Alegre.

Talvez, as verdadeiras “portas de saída” do PBF em Porto Alegre estejam fora do Bolsa Família, apoiada em um sistema de proteção social mais amplo, capaz de criar estruturas e políticas que qualifiquem os acessos dos adultos do programas as existentes, como levando essas ofertas para mais perto das comunidades e criando um sistema de ensino qualificado, fazendo com as crianças participantes do programa se estimulem a permanecer na escola e se tornem adultos mais qualificados e em condições de disputar melhores ofertas de emprego. A ideia que deve permanecer é a que a pobreza não é só de renda, mais de vários outros aspectos que devem ser combatidos da mesma forma. Só assim, talvez tenhamos programas com “portas de saída” bem definidas.



## REFERÊNCIAS

BAGOLIN, Izete Pengo; SOUZA, Osmar Tomaz e COMIM, Flavio Vasconcellos. Gênero e pobreza multidimensional no município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul. **Economia e Sociedade**. Campinas, v.21, n. 2, p. 387-408, ago. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecos/v21n2/a07v21n2.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2014

**BANCO DO NORDESTE BRASILEIRO**: Agroamigo Apresentação. 2014. Disponível em: <[http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/Produtos\\_e\\_Servicos/agroamigo/gerados/apresentacao.asp](http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/agroamigo/gerados/apresentacao.asp)>. Acesso em 25 out. 2014.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo e MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [online], vol.15, n. 42, pp. 123-142, fev.2000. ISSN 0102-6909. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092000000100009>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BARROS, Ricardo, MENDONÇA, Rosane e TSUKADA, Raquel. “Portas de saída”, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil. Brasília. 2011 – **SAE** (Texto para discussão), pp. 1-11. Disponível em: <<http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Portas-de-erradica%C3%A7%C3%A3o-da-extrema-pobreza.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2014.

**BANCO MUNDIAL**. Painel de Países. Brasil. Washington, DC, 2014. Disponível em: <<http://povertydata.worldbank.org/poverty/country/BRA>>. Acesso em 11 nov. 2014.

**BOLSA FAMÍLIA EM NÚMEROS**. Portal último segundo. 2013. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/bolsa-familia/2013-10-17/bolsa-familia-em-numeros-confira-resultados-de-dez-anos-do-programa.html>>. Acesso em: 21 out. 2014

**BRASIL**. Lei Orçamentária Anual para 2014. Lei n. 12.952, de 20 de janeiro de 2014. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www8a.senado.gov.br/dwweb/abreDoc.html?docId=4434998>. Acesso em 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual para 2015. Projeto de Lei n. 13/2014, de 29 de agosto de 2014. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/Proposta/projeto/volume2/progr\\_tem%C3%A1ticos.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/Proposta/projeto/volume2/progr_tem%C3%A1ticos.pdf)>. Acesso em: 17 out. 2014

\_\_\_\_\_. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Lei n. 10.836, de 09 de janeiro de 2004. Brasília: Presidência da República, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm)>. Acesso em: 07 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Caderno de gráficos do BSM – 3 anos. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilsemisericia/arquivos/Caderno,P20de,P20Graficos,P20BSM,P20-,P203,P20anos,P20-,P2030072014,P20-,P20SEMMARCAS,P20sem,P20texto.pdf.pagespeed.ce.6Hivo2EN0I.pdf>. Acesso em 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Bolsa Família: cidadania e dignidade de milhões de brasileiros. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/biblioteca/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/cartilhas/bolsa-familia-cidadania-e-dignidade-para-milhoes-de-brasileiros/bolsa-familia-cidadania-e-dignidade-para-milhoes-de-brasileiros>. Acesso em 21 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Bolsa Família: Manual de gestão de Benefícios. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. 2ª Edição. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu\\_superior/manuais-e-publicacoes-1](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/menu_superior/manuais-e-publicacoes-1). Acesso em 17 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Relatório de Informações Sociais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em 18 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, nov. 2004. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/pnas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/backup/arquivos/pnas_final.pdf). Acesso em: 22 abr. 2014.

BARCELLOS, Olinda & COMIM, Flavio V. Compreensões de pobreza: os distintos sentidos encontrados na literatura brasileira. In: **Encontro De Economia Da Região Sul**, XV., 2012, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/encontroeconomia/download/mesas/CompreensoesDePobreza.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2014.

CAMARGO, Camila Fracaro, et. al. Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do bolsa família II. In \_\_\_\_\_. CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes, (Org.). **Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília, 2013. p. 25-46. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa\\_Bolsa\\_Familia-uma\\_d%C3%A9cada\\_de\\_inclus%C3%A3o\\_e\\_cidadania.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf). Acesso em: 22 abr. 2014

CODES, A. L. M. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. Brasília: **IPEA**, 2008, (Texto para discussão nº 1332). Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1332.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1332.pdf). Acesso em: 27 Set. 2014.

CURRALERO, Cláudia Regina Baddini. **O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família.** 2012. Tese de Doutorado. Teoria Econômica do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Ciências Econômicas. UNICAMP, Campinas, SP. 2012. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000881893>>. Acesso em: 23 out. 2014

DIÁRIO GAÚCHO. **Invisíveis:** Série especial. Porto Alegre, 2013. Disponível em: <<http://diariogaucha.clicrbs.com.br/rs/dia-a-dia/noticia/2013/04/eles-sao-invisiveis-mas-tem-cara-4109006.html>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

E.C.ROMÃO, Maurício. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 4, p. 355-370, out./dez. 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/292/6543>>. Acesso em: 20 abr. 2014.

ESTADÃO. política e eleições: A vida fora do Bolsa Família. São Paulo, 2014. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,a-vida-fora-do-bolsa-familia,1563934>>. Acesso em: 02 nov. 2014.

HOFFMAN, Rodolfo. Transferência de renda e a redução da desigualdade no Brasil e cinco regiões entre 1997 e 2004. **Econômica**. Rio de Janeiro, v.8, n.1, pp .55–81, jun. 2006. Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas\\_sociais\\_alunos/2011/pdf/9BES\\_Gini\\_Decomp\\_RODOLFO.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/pesquisas/Políticas_sociais_alunos/2011/pdf/9BES_Gini_Decomp_RODOLFO.pdf)>. Acesso em 22 abr. 2014.

**IBASE.** Repercussões do programa bolsa família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas: relatório técnico (preliminar) – junho 2008. Rio de Janeiro, RJ. 2008. Disponível em: <[http://www.ibase.br/userimages/ibase\\_bf\\_sintese\\_site.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf)> . Acesso em: 04 set. 2014.

**IPEA.** A Década Inclusiva (2001-2011): Desigualdade, Pobreza e Políticas de Renda. Comunicados do Ipea, Brasília, n. 155, set.2012. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925\\_comunicado\\_ipea155\\_v5.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/120925_comunicado_ipea155_v5.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

**IPEA.** Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania, CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes, (Org.). Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa\\_Bolsa\\_Familia-uma\\_d%C3%A9cada\\_de\\_inclus%C3%A3o\\_e\\_cidadania.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2014.

**IPEA.** Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: **IPEA:** Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania, CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes, (Org.). Brasília, 2013. p. 15-24. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa\\_Bolsa\\_Familia-uma\\_d%C3%A9cada\\_de\\_inclus%C3%A3o\\_e\\_cidadania.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf)>.

Acesso em: 22 abr. 2014

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Políticas sociais: focalização ou universalização?. **Revista de Economia Política**, Brasil, vol. 26, n.4(104), pp. 564-574, out/dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

\_\_\_\_\_. Desigualdade e Pobreza: Lições de Sen. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [online], vol.15, n. 42, pp 113-122, fev.2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1740.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

LACERDA, Fernanda Calasans Costa; PESSOTI, Gustavo Casseb e SILVA, Jadson Santana. Reflexões sobre o estudo da pobreza: o que há de novo no debate atual? **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, vol. 15, n.27, pp. 55-64, jun. 2013. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/2742/1989>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

MARQUES, Rosa Maria et. al. O Programa Bolsa Família: para além do assistencialismo. **Revista Ensaios FEE**, Porto Alegre, vol.31, n.1, pp. 259-282, ago.2010. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/2376/2755>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

**MDS. Benefício de Prestação continuada**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 10 de set. de 2011.

**MDS. Bolsa Família**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 10 de set. de 2011.

\_\_\_\_\_. Programa Bolsa Família: Programas complementares. Brasília, 2007. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas\\_complementares/definicao](http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/programas_complementares/definicao)>. Acesso em 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Programa Bolsa Família: *Cadastro Único*. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Brasil Sem Miséria: Perguntas frequentes. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/superacao-da-extrema-pobreza%20/plano-brasil-sem-miseria-1/bsm-institucional>>. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Plano Brasil Sem Miséria: Notícias – últimos artigos. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/noticias/ultimos-artigos/2013/agosto/e-possivel-crescer-incluindo>>. Acesso em: 22 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Programa Bolsa Verde: Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/bolsa-verde/gestor/bolsa-verde>>. Acesso em: 25 out. 2014.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana & SOARES, Fabio. Programas focalizados de transferência de renda: contribuições para o debate. Brasília, IPEA, 2007 (Texto para discussão n° 1283). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1283.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1283.pdf)>. Acesso em: 27 mai. 2014.

NERI, Marcelo. **Superação da pobreza e a nova classe média no campo**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012. 314p.

NERI, Marcelo Cortes, et. al. Efeitos Macroeconômicos do programa bolsa família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Cortes, (Org.). **Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**, Brasília, 2013. p. 25-46. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa\\_Bolsa\\_Familia-uma\\_d%C3%A9cada\\_de\\_inclus%C3%A3o\\_e\\_cidadania.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2014

PAES DE BARROS, R; HENRIQUES, R; MENDONÇA, R. **A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. Brasília, IPEA, 2000, (Texto para Discussão n° 800). Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD\\_0800.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2003/1/TD_0800.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2014.

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago e BARTHOLO, Letícia. **Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema**. In: IPEA. **Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, 2013. p. 25-46. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa\\_Bolsa\\_Familia-uma\\_d%C3%A9cada\\_de\\_inclus%C3%A3o\\_e\\_cidadania.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2082/4/Livro-Programa_Bolsa_Familia-uma_d%C3%A9cada_de_inclus%C3%A3o_e_cidadania.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2014

PEREIRA, Camila Potyara. **A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro**. SER Social, Brasília, n. 18, p. 229-252, Jun. 2006. Disponível em: <[http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/191/970](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/191/970)>. Acesso em: 25 mai. 2014

PIRES, André e ALVARES, Marcela Bruna Nappi. Bolsa Família e “portas de saída”:

reflexões a partir da fala dos beneficiários do município de Campinas (SP). **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Campinas, n.16, pp. 93-107, mar.2011. Disponível em: <<http://www.cchla.ufpb.br/caos/n1777-%20PIRES%20&%20ALVAREZ93-107.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2014.

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE:** Sine Porto Alegre. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/sinepoa/>>. Acesso em: 02 nov. 2014

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** afinal, de que se trata? Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 244p. Disponível em: <[http://books.google.com.br/books?id=06HDRhYrmRgC&printsec=frontcover&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com.br/books?id=06HDRhYrmRgC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 22 abr. 2014.

ROCHA, Sonia. Impacto sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. In: **Encontro Nacional De Economia**, 32., 2004, Brasília. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

ROWNTREE, Benjamin Seebohm. Poverty: a study of town life, 1908, Londres. Disponível em: < <https://archive.org/details/povertyastudyto00rowngoog> >. Acesso em: 22 abr. 2014.

RUCKERT, Isabel Noemia; RABELO, Maria Mercedes. O Programa Bolsa Família no Brasil e no Rio Grande do Sul. In: **Encontro De Economia Gaúcha**, 6., 2012, Porto Alegre. Disponível em: < [http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa4/O\\_Programa\\_Bolsa\\_Familia\\_no\\_Brasil\\_e\\_RS.pdf](http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa4/O_Programa_Bolsa_Familia_no_Brasil_e_RS.pdf) >. Acesso em: 16 out. 2014

SANTOS, Cláudia Roberta Bocca; MAGALHAES, Rosana. Pobreza e Política Social: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 5, mai.2012. Disponível em: <[http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232012000500015&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012000500015&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 21 out. 2014.

SEN, A. K. Poverty: an ordinal approach to measurement. **Econometrica**, [online] vol.44, n. 2, pp 219-231, mar.1976. Disponível em: < <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1912718?uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21104492923983>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Bolsa-Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, nov/dez. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600006&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000600006&script=sci_arttext)>. Acesso em: 22 abr. 2014.

SOARES, Fabio Veras e BRITTO, Tatiana. Dores de Crescimento: Os Principais Desafios dos Novos Programas de Transferência Condicional de Renda na América Latina. **One Pagers Centro Internacional de Pobreza**, n.44, pp. 1-2, ago.2008.

SOARES, Sergei, RIBAS, Rafael Peres & SOARES, Fabio Veras. **Focalização e cobertura do programa bolsa família**: Qual o significado dos 11 milhões de famílias?. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para Discussão, 1396). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1396.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1396.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2014.

SOARES, Sergei e SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: IPEA, 2009 (Texto para discussão nº 1424), 38 p. Disponível em: <[http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1424.pdf](http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_1424.pdf)>. Acesso em: 16 set. 2014

SUPLICY, Eduardo Matarazzo; BUARQUE, Cristovam. Garantia de Renda Mínima para erradicar a Pobreza: o debate e experiência brasileiros. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.11, n. 30, mai/ago 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 22 abr. 2014.

TOWNSEND, P. Introduction. In: : **Expert Group on Poverty Statistics (Rio Group)**: . Compendium of best practices in poverty measurement. Rio de Janeiro, Setembro 2006. p. 15-28. Disponível em: <[http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/26593/rio\\_group\\_compendium.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/26593/rio_group_compendium.pdf)>. Acesso em: 21 abr. 2014.

TV BRASIL. **Caminhos da reportagem**: Retratos da Pobreza no Brasil. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://tvbrasil.ebc.com.br/caminhosdareportagem/episodio/retratos-da-pobreza-no-brasil-0>>. Acesso em: 22 out. 2014.

VINHAI, Henrique & SOUZA, André Portela. Pobreza relativa ou absoluta? A linha híbrida de pobreza no Brasil. In: **Encontro Nacional De Economia**, 34., 2006, Salvador. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A140.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1ª edição, 2006, v.1, 160p.