

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES - CEAM  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E  
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL – PPGDSCI**

**MÁRCIA CRISTINA GOMES DA ROCHA**

**ATIVOS, VULNERABILIDADE E ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES:  
DETERMINANTES DO DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO DOS  
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**BRASÍLIA  
2016**

MARCIA CRISTINA GOMES DA ROCHA

**ATIVOS, VULNERABILIDADE E ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES:  
DETERMINANTES DO DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO DOS  
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de doutora.

Orientadora: Prof. Dra. Potyara Amazoneida Pereira Pereira

MARCIA CRISTINA GOMES DA ROCHA

**ATIVOS, VULNERABILIDADE E ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES:  
DETERMINANTES DO DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO DOS  
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de doutora.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Potyara Amazoneida P. Pereira  
Presidente – PPGDSCI/CEAM/UnB

---

Profa. Dra. Ana Maria Nogales Vasconcelos  
Membro Titular Interno - PPGDSCI/CEAM/UnB

---

Prof.Dra. Rosa Helena Stein  
Membro Titular Interno – PPGPS/ SER/IH/UnB

---

Prof . Dra Carla Bronzo Ladeira  
Membro Titular Externo-Fundação João Pinheiro

---

Dra. Elaine Cristina Lício  
Membro Titular externo - IPEA

---

Prof. Dra. Magda de Lima Lúcio  
Suplente Membro Interno – FACE/ UnB

**Aos meus pais,**  
Djalma e Délcia

## AGRADECIMENTOS

À minha família, por ser minha fonte principal de inspiração e de apoio. Agradeço por todo cuidado e amor abundantes, que me permitiram avançar e acreditar nesta chegada.

À minha orientadora, Professora Potyara Amazoneida Pereira Pereira, por quem sempre serei grata, pelo apoio constante e pela dedicada orientação. De fato, não poderia contar com melhor orientadora. Sua sabedoria, generosidade e energia foram fundamentais para a conclusão desta trajetória.

Aos professores do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, especialmente à Professora Ana Maria Nogales e Magda **Lúcio**, pela presença constante, pelo incentivo e por acompanhar-me neste caminho, desde as discussões sobre o tema aqui estudado e na Banca de Qualificação de Tese.

Às Dras. Carla Bronzo e Elaine Lício, minhas grandes amigas, incentivadoras incessantes e incansáveis. Contar com o seu apoio foi fundamental para seguir, mesmo nos momentos mais complicados desta jornada.

À Akina, enorme conhecedora dos bancos de dados aqui trabalhados e que me apoiou fortemente neste trabalho.

Aos meus colegas do meio profissional e todos os amigos, pelo convívio, pelo suporte constante e pelo carinho.

À equipe do Ministério de Desenvolvimento Social, pela atenção, pela acolhida e pela abertura ao debate, que foram essenciais para a construção desta tese. Especialmente, Walter Emura e sua equipe, Elaine Lício e Paula Montagner, pela presteza e apoio permanentes.

*“Não vá por caminhos já andados.  
Caso contrário, nunca  
deixará marcas suas no chão”*

*(Leonardo Boff)*

## RESUMO

Esta tese, a partir do marco conceitual dos ativos-vulnerabilidade-estrutura de oportunidades (AVEO), discute os fatores-chave ou determinantes da saída voluntária de centenas de milhares de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF). Para lidar com as instabilidades e complexidades do mundo contemporâneo, a escolha do marco-teórico para estudar o fenômeno da pobreza buscou incluir elementos importantes da agenda atual da pobreza, superando as visões de caráter exclusivamente econômico, mais presentes nas abordagens convencionais sobre o tema. Nesta compreensão, entrar ou escapar da pobreza depende de uma série de fatores endógenos e exógenos aos indivíduos e famílias, que ultrapassam os aspectos de renda e esta é a hipótese central desta tese. Em outras palavras, a abordagem AVEO se interessa em descobrir e debater sobre o rol de ativos com os quais indivíduos, famílias e coletivos se apoiam para enfrentar as situações negativas. Da mesma forma, discute a importância e a influência dos fatores presentes na comunidade, no mercado e no Estado, que podem ser geradores ou mitigadores de riscos. Este estudo propõe-se, valendo-se de uma abordagem mais dinâmica e maleável, analisar os eventos de desligamento voluntário de famílias beneficiárias do PBF e as características destas famílias, a partir dos dados administrativos disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no período 2006-2014. Os desligamentos voluntários das famílias são emblemáticos, pois revelam uma autodeclaração de saída da pobreza e da condição de beneficiária do PBF. O estudo analisa a distribuição geográfica destes eventos e explora as possibilidades de correlações com fatores conjunturais e espaciais. Posteriormente, a partir da concepção de “ativos”, seleciona e examina características-chave das famílias desligadas voluntariamente, utilizando os dados disponibilizados pelo Cadastro Único de Programas Sociais. Neste exame, o estudo encontra cinco agrupamentos de famílias, ou cinco tipos de famílias prevalentes, ou ainda, cinco tipos de portfolio de ativos, distintos entre as mesmas. Isso equivale a encontrar, finalmente, as pistas sobre os fatores-chave ou determinantes que estão associados à propensão de um tipo de família desligar-se voluntariamente do Programa Bolsa Família. Com estes achados, a tese encaminha suas reflexões finais acerca do possível aprimoramento das políticas públicas endereçadas ao combate à pobreza, que poderiam apoiar, de forma mais efetiva, a formação, a manutenção e o acúmulo daqueles ativos, entendidos como cruciais para impulsionar a trajetória de saída da pobreza.

**Palavras-chaves:** pobreza, vulnerabilidade, ativos, estrutura de oportunidades, determinantes, desligamento voluntário, Programa Bolsa Família, famílias beneficiárias.

## ABSTRACT

Using the conceptual framework of assets-vulnerability-opportunity structures (AVOS), this thesis discusses the key factors or determinants for the voluntary exit of hundreds of thousands of beneficiary families from the Bolsa Familia Program (BFP). The choice of the theoretical framework to study the phenomenon of poverty sought to include important elements from the current poverty agenda, in order to account for the instability and complexity of the contemporary world and overcome purely economic views that are more prevalent in traditional approaches to the issue. From this perspective, entering or escaping poverty depends on a series of factors that are endogenous and exogenous to the individuals and families and go beyond aspects relating to income, and this is the central hypothesis of this thesis. In other words, the AVOS framework aims to discover and debate the role of assets with which individuals, families and groups support each other in facing negative situations. Similarly, it discusses the importance and the influence of factors present in the community, market and state that can generate or mitigate risks. Supported by a dynamic and flexible approach, this study proposes to analyze the cases of voluntary exit of beneficiary families from BFP and the characteristics of these families, using administrative data from the 2006-2014 period provided by the Ministry of Social Development and the Fight against Hunger (MDS). The voluntary exits by the families are emblematic because they imply a self-declaration of non-poverty and non-beneficiary status. The study analyzes the geographic distribution of these cases and explores the possibility of correlations with situational and spatial factors. Furthermore, referring to the conceptualization of assets, it selects and examines key characteristics of the families that voluntarily left the program by using data made available by the Single Registry of Social Programs. In this review, the study finds five principal groups of families, or five types of prevalent families, or better yet, five types of asset portfolios, all of which are distinct among themselves. This is equivalent to finding, finally, the clues about the key factors or determinants that are associated with the propensity of certain types of families to voluntarily leave the program. With these findings, the thesis directs its final reflections toward the possible improvement of public policies directed toward combatting poverty, so that they can more effectively support the generation, maintenance and accumulation of assets crucial to propelling families on the trajectory out of poverty.

**Key words:** poverty, vulnerability, assets, opportunity structures, determinants, voluntary exit, Bolsa Família Program, beneficiary families

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> –	O enfoque das Capacidades - Elementos e seus Vínculos.....	41
<b>Figura 2</b> –	Esquema da Política de Acumulação de Ativos (AAP) .....	65
<b>Figura 3</b> –	Teoria da Mudança do Programa Bolsa Família .....	113
<b>Figura 4</b> –	Abordagens dos PTRC segundo sua visão quanto às portas de saída.....	116
<b>Figura 5</b> –	Condições para o êxito de uma política de inclusão produtiva....	124
<b>Figura 6</b> –	Distribuição dos desligamentos voluntários do PBF (números absolutos), entre 2006-2014, por município – Brasil.....	136

## LISTA DE QUADRO

<b>Quadro 1</b> – Principais destaques do marco ativos-vulnerabilidade com base em evidências empíricas.....	53
<b>Quadro 2</b> – Os mais importantes ativos segundo Moser .....	61
<b>Quadro 3</b> – Condicionalidades do Programa Bolsa Família.....	88
<b>Quadro 4</b> – Síntese das reformulações do Eixo Garantia de Renda, a partir das demandas do Plano Brasil Sem Miséria.....	101
<b>Quadro 5</b> – Abordagens dos PTRC quanto ao processo recertificação e de saída das famílias da condição de beneficiárias.....	106
<b>Quadro 6</b> – Variáveis de análise (CadÚnico) e sua interpretação de correspondência com os ativos – Variáveis Categóricas.....	161
<b>Quadro 7</b> – Variáveis de análise (CadÚnico) e sua interpretação de correspondência com os ativos – Variáveis Categóricas .....	163
<b>Quadro 8</b> – Destaques dos clusters .....	182

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Número de Beneficiários de PTCRs na América Latina por países (2001-2005-2010).....	77
<b>Tabela 2</b>	Estimativas de famílias Perfil Cadastro Único e Perfil Bolsa Família- BRASIL, 2006).....	94
<b>Tabela 3</b>	Famílias inscritas Cadastro Único por nível de renda, dezembro/2015.....	95
<b>Tabela 4</b>	Quantitativo por tipo de benefícios - Programa Bolsa Família- Brasil, fevereiro 2016.....	98
<b>Tabela 5</b>	Inserção Ocupacional da PEA com Perfil Cadastro Único.....	126
<b>Tabela 6</b>	Percentual de desligamentos voluntários em relação ao total de famílias beneficiarias do PBF, por estado e região – Brasil (2006-2014)).....	139
<b>Tabela 7</b>	Percentual de desligamentos voluntários em relação ao total de famílias beneficiarias do PBF, por municípios – Brasil (2006-2014).....	144
<b>Tabela 8</b>	Variáveis com maior discrepância entre os grupos de famílias, a partir da análise do Cadastro Único (variáveis descritivas):.....	165
<b>Tabela 9</b>	Variáveis com maior discrepância entre os grupos de famílias, a partir da análise do Cadastro Único (variáveis categóricas).....	166
<b>Tabela 10</b>	Distribuição dos clusters.....	174
<b>Tabela -12</b>	Frequências das variáveis categóricas utilizadas para a construção dos clusters e variáveis complementares por cluster	176

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> –	Evolução número de beneficiários do Programa Bolsa Família por ano, Brasil.....	96
<b>Gráfico 2</b> –	Quantidade de Famílias desligadas voluntariamente do PBF entre 2006-2014, por região geográfica– Brasil.....	133
<b>Gráfico 3</b> –	Percentual de Famílias desligadas voluntariamente do PBF entre 2006-2014, por região geográfica– Brasil.....	133
<b>Gráfico 4</b> –	Quantidade de Famílias desligadas voluntariamente do PBF entre 2006-2014, por Estados – Brasil.....	134
<b>Gráfico 5</b> –	Relação dos trinta municípios com as maiores quantidades absolutas de desligamentos voluntários do PBF, entre 2006-2104, Brasil.....	137
<b>Gráfico 6</b> –	Relação dos trinta municípios com os maiores percentuais de desligamentos voluntários do PBF, entre 2006-2104 - Brasil .....	142
<b>Gráfico 7</b> –	Relação dos trinta municípios com os maiores percentuais de desligamentos voluntários do PBF, entre 2006-2104, com mais de 1.000 beneficiários PBF – Brasil.....	146
<b>Gráfico 8</b> –	Quantidade de famílias desligadas voluntariamente, por ano e por região geográfica, entre 2006-2014- Brasil .....	148
<b>Gráfico 9</b> –	Quantidade de famílias desligadas voluntariamente, por região e por trimestre, entre 2012-2014 – Brasil l.....	151
<b>Gráfico 10</b> –	Quantidade de Famílias beneficiárias do PBF e quantidade de famílias desligadas voluntariamente 2006-2014 – Brasil .....	153
<b>Gráfico 11</b> –	Percentual de famílias desligadas voluntariamente entre 2006-2014 que retornaram ao PBF, no mesmo período - Brasil .....	155
<b>Gráfico 12</b> –	Tempo transcorrido entre o desligamento voluntário e o retorno ao PBF- 2006-2014- Brasil.....	157

## **ABREVIATURAS E SIGLAS**

AAP- Asset Accumulation Policy

ASF- Auditoria Superior de la Federación de México

AVEO- Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades

BPC- Benefício Prestação Continuada

BSP- Benefício Superação Extrema Pobreza

BV- Benefício Variável

BVG- Benefício Variável por Gestante

BVJ- Benefício Variável vinculado ao adolescente

BVN- Benefício Variável por Nutriz

CADÚnico- Cadastro Único dos Programas Sociais

CCT- Conditional Cash Transfer

CEF- Caixa Econômica Federal

CELADE- Centro latino-americano e Caribenho de Demografia

CEPAL- Comissão Econômica para a América Latina e Caribe

CIB- Comissão Intergestora Bipartite

CIT- Comissão Intergestora Tripartite

CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social

CNPBF- Coordenação Nacional do Programa Bolsa Família

Congemas- Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social

CONSEA- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CRAS- Centro de Referência da Assistência Social

DV- Desligamentos Voluntários

EAD- Ensino a Distância

FAO- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

FONSEA- Fórum dos Secretários Estaduais de Assistência Social

IBASE- Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IGD- Índice de Gestão Descentralizada

IPEA- Instituto de Economia Aplicada

LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social

MESA- Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome

MPAS- Ministério da Previdência e Assistência Social

NBI- Necessidades Básicas Insatisfeitas

NHB- Necessidades Humanas Básicas

OIT- Organização Internacional do Trabalho

PAA- Programa de Aquisição de Alimentos

PANES- Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social

PBF- Programa Bolsa Família

PCA- Programa Cartão Alimentação

PEA- População Economicamente Ativa

PETI- Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PFZ- Programa Fome Zero

PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra por Domicílio

PNUD- Programa das Nações Unidas

PSAN- Política de Segurança Alimentar

PTRC- Programa de Transferência de Renda Condicionada

RAIS – Relação Anual de informações Sociais

SAGI- Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SENARC- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SESAN- Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SIBEC- Sistema de Benefícios ao Cidadão

SNAS- Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>19</b>
	Contextualização do tema e da problemática de pesquisa .....	19
	Justificativa .....	23
	Questão de partida .....	25
	Objeto da pesquisa .....	25
	Objetivos .....	26
	Hipóteses de trabalho .....	27
	Metodologia .....	27
	Organização da Tese .....	29
	<b>Capítulo 1 – POBREZA, VULNERABILIDADE, RISCOS E A ABORDAGEM DOS ATIVOS.....</b>	<b>32</b>
1.1	O enfoque exclusivamente monetário: pobreza como ausência ou insuficiência de renda.....	34
1.2	O enfoque das Necessidades Básicas Insatisfeitas: pobreza como privação.....	36
1.3	O enfoque das Capacidades: pobreza como falta de liberdade .....	38
1.4	O enfoque da vulnerabilidade. Antecedentes, aportes e Limites da pesquisa.....	43
1.4.1	O enfoque da vulnerabilidade. Antecedentes, aportes e Limites .....	43
1.4.2	Usos do conceito de vulnerabilidade e suas críticas .....	46
1.4.3	Vulnerabilidade e risco .....	47
	<b>CAPÍTULO 2 – A PERTINÊNCIA DA CONJUGAÇÃO “ATIVOS-VULNERABILIDADE-ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES” COMO MARCO REFERENCIAL MAIS ADEQUADO .....</b>	<b>52</b>
2.1	O enfoque dos Ativos, Vulnerabilidade e Estruturas de Oportunidades-AVEO .....	52
2.1.1	Os ativos .....	59
2.1.2	Estratégias de mobilização de ativos .....	63
2.2.3	Estrutura de Oportunidades .....	64

	<b>CAPITULO 3 – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA</b>	<b>75</b>
	.....	
3.1	Origem, desenvolvimento e contexto dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina .....	75
3.2	O Programa Bolsa Família .....	78
3.2.1	Antecedentes .....	79
3.2.2	Elementos essenciais do Programa Bolsa Família .....	85
3.3	O Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria .....	98
3.4	Principais resultados do Programa Bolsa Família quanto à redução pobreza e da desigualdade de renda no Brasil .....	101
	<b>CAPÍTULO 4 – AS “PORTAS DE SAÍDA” DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DEBATE CONTROVERSO.....</b>	<b>105</b>
4.1	Processos de recertificação e de “graduação” dos PTRC na América Latina .....	105
4.2	As portas de saída do Programa Bolsa Família: seria correto esperar por elas? .....	111
4.3	Programas complementares e o ícone da inclusão produtiva: seriam estas as portas de saída? .....	118
	<b>CAPÍTULO 5 – O DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO DO BOLSA FAMÍLIA: PANORAMA ENTRE 2006-2014 .....</b>	<b>129</b>
5.1	Notas sobre a metodologia .....	130
5.2	A distribuição dos desligamentos voluntários no território nacional – regiões e estados - análise dos números absolutos .....	132
5.3	A distribuição dos desligamentos voluntários no território nacional – regiões e estados: análise dos números relativos .....	138
5.4	A distribuição dos desligamentos voluntários no território nacional – por municípios - análise dos números relativos .....	141
5.5	A dinâmica e sazonalidade dos desligamentos voluntários ao longo do período 2006-2014 .....	148
5.6	O retorno das famílias que se desligaram voluntariamente .....	155

	<b>CAPÍTULO 6 – DETERMINANTES OU FATORES-CHAVE DA SAÍDA VOLUNTÁRIA DO PBF: ANÁLISE A PARTIR DAS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DAS FAMÍLIAS ..</b>	<b>159</b>
6.1	Etapas da análise .....	160
6.2	Breve análise comparativa entre os portfólios dos distintos grupos: principais achados .....	169
6.3	Aplicação da análise de cluster .....	173
6.4	Os tipos de clusters encontrados nas análises .....	177
6.4.1	Cluster 1- Famílias rurais multigeracionais.....	178
6.4.2	Cluster 2 – Famílias urbanas conectadas .....	178
6.4.3	Famílias de alta inserção laboral .....	179
6.4.4	Famílias rurais adultas .....	180
6.4.5	Famílias do tipo “ninho vazio” .....	181
6.5	Resumo dos Clusters .....	182
7	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>184</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>199</b>

# 1 INTRODUÇÃO

## CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA E DA PROBLEMÁTICA DA PESQUISA

Nas últimas décadas, especialmente nos últimos dez anos, o Brasil experimentou mudanças substantivas no campo do desenvolvimento social. Um novo projeto nacional-desenvolvimentista, inaugurado no primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2007), conferiu relevância ao combate à fome, à pobreza e à desigualdade social. Uma importante agenda foi implementada nos anos subsequentes à sua posse. Em 2003, com a unificação de Programas federais de transferência de renda, foi criado o Programa Bolsa Família (PBF) e o Cadastro Único de seus beneficiários. E, em 2004, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), sob a pecha de “super ministério”, ilustra a centralidade do tema da inclusão social a partir de então.

Em 2003 – primeiro ano de sua operação - o PBF totalizava cerca de 3,6 milhões de famílias atendidas. A expansão da cobertura do Programa evoluiu a taxas aceleradas, de forma que, em 2006, já alcançava cerca de 11,1 milhões de famílias e, em 2016, contabiliza quase 14 milhões de beneficiários.

Os efeitos do PBF repercutiram na diminuição da pobreza e da desigualdade de renda do país, fato de reconhecimento internacional. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), período 2001-2008, a renda familiar per capita da população brasileira cresceu 2,8% ao ano. Contudo, entre os 10% mais pobres esse crescimento foi quase três vezes maior (8,1% ao ano), enquanto que, entre os 10% mais ricos, cresceu a metade (1,4% ao ano). Portanto, a taxa de crescimento da renda dos 10% mais pobres foi superior a cinco vezes a dos 10% mais ricos.

O Programa Bolsa Família e outros Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR) na região da América Latina, tiveram, de fato, um papel fundamental na redução das desigualdades de renda<sup>1</sup>. Comparando o Bolsa Família com o programa mexicano Prospera<sup>2</sup>, por exemplo, verificamos que, apesar de as transferências destes Programas representarem uma porcentagem muito pequena, em relação à renda total (cerca

---

<sup>1</sup> Para acessar o estudo na íntegra ver o Texto para Discussão 1283, IPEA, Brasília, 2007.

<sup>2</sup> Anteriormente denominado Programas *Progres a Oportunidades*.

de 1%), seu êxito - como um dos fatores responsáveis pela redução da desigualdade de renda (no Brasil, uma queda de 2,7 do Índice de Gini, observada entre 1995 e 2004) - deveu-se à sua eficiente focalização; isto é, ao seu efetivo foco nos mais pobres.

Ademais das implicações diretas do Programa, verifica-se o efeito multiplicador dos benefícios recebidos pelas famílias nas economias locais. Estudos realizados por Landim (2009) indicam um aumento imediato médio de 0,6%, e um aumento defasado médio de 0,9% no PIB per capita dos municípios analisados<sup>3</sup>, quando ocorreu um aumento de 10% no valor do repasse per capita. Os resultados mostram que este impacto positivo no PIB municipal se dá, principalmente, através de um aumento da atividade industrial, seguido do setor de serviços (LANDIM, 2009, p. 23).

Outros estudos também demonstram a evidência do impacto positivo do PBF sobre a redução da taxa de mortalidade infantil. De fato, o efeito do PBF foi maior nos casos de alta cobertura do Programa em relação à população total do município (mais de 32 por cento), em que todas as famílias pobres elegíveis foram inscritas e permaneceram PBF como beneficiárias por quatro anos ou mais. Nesses casos, o PBF foi responsável por uma redução de 17 por cento da Taxa de Mortalidade Infantil em Crianças Menores de 5 anos (TMCM5) (RASELLA et al, 2013).

Quanto ao uso dos recursos, estudos realizados com o público beneficiário revelam que as famílias destinam a maior parte do benefício à compra de alimentos (48,7%), seguida de vestuário (18%) e medicamentos (14%) (INSTITUTO PÓLIS, 2007).

Contudo, apesar das evidências dos impactos positivos do PBF e seu relativo baixo custo (o orçamento total do Programa representa menos de 1% do PIB nacional) as políticas de transferência de renda são, ainda, alvo de muitas críticas no Brasil.

Há polêmica, primeiramente, porque tais políticas foram fortemente associadas ao Presidente Luis Inácio (Lula) da Silva e ao Partido dos Trabalhadores. Isso gerou acusações de políticas populistas, eleitoreiras, dado que, sem dúvida, esta foi uma grande bandeira do Governo Lula que resultou em apoio significativo ao mesmo por parte de grande parte da população, sobretudo, a beneficiária do PBF.

Na sequência, surgem mais questionamentos, sendo que a sua maioria é voltada para as questões de “dependência”, de “paternalismo” ou “incentivo à permanência”, apesar dos

---

<sup>3</sup> O autor trabalhou com um universo de 5.500 municípios com dados do período entre 2004-2006.

dados oficiais demonstrarem que 70% dos chefes de famílias beneficiárias são trabalhadores.

Neste diapasão, também ocupam o debate público e a agenda política, a busca incessante pela “porta de saída” do Programa, ou a “emancipação” das famílias, ou mesmo a “graduação”; esta última significa que uma família já estaria apta a seguir adiante sem apoio do PBF, representando uma expressão recorrente em alguns programas de transferência de renda na América Latina.

Identifica-se, ainda, um discurso hegemônico e de cunho moralista, expressado na opinião do brasileiro médio e da mídia de massas, contrário às políticas de transferências de renda, baseado, principalmente, no argumento de que o “governo não deveria dar o peixe e sim, ensinar a pescar”.

No entanto, é interessante observar alguns elementos fundamentais desta problemática. De um lado, os fenômenos da globalização, da revolução tecnológica e da posição periférica de alguns países na economia mundial, aprofundados com a recente crise dos países europeus, Estados Unidos e do Brasil. Isso põe em cheque a existência de postos de trabalho em todo o planeta e cuja situação se agrava para os países em desenvolvimento ou emergentes, que contam com Estados de Bem-Estar precários ou inexistentes. Não seria justo, portanto, atribuir responsabilidades aos indivíduos sobre os efeitos e consequências de fenômenos desta natureza e magnitude. É dizer, em contexto de grande escassez de oportunidades de trabalho, seria óbvio que os menos escolarizados, para citar apenas um déficit social, fossem os mais atingidos.

Por outro lado, sendo a pobreza um fenômeno complexo, multidimensional, dinâmico e cambiante, ela requer, para o seu enfrentamento, a articulação de um conjunto de políticas capazes de mobilizar recursos, tanto da esfera pública como privada.

Não obstante, surpreendentemente, apesar de todas as adversidades que os pobres enfrentam no Brasil e da sua baixíssima possibilidade de acessar oportunidades geradas pelo próprio Estado e pelo mercado, há um conjunto de famílias que logram autodeclarar-se emancipadas do PBF, solicitando seu desligamento voluntário do Programa.

Os dados do Ministério do Desenvolvimento Social mostram que, entre 2003 e 2011, cerca de 2,2 milhões de famílias atendidas pelo PBF tiveram seu benefício cancelado pelo aumento da renda per capita familiar. Esse universo é composto, principalmente, por aquelas famílias que foram beneficiadas pelo aumento real do salário mínimo e pela

entrada, de algum (ns) de seu (s) membro (s) no mercado de trabalho formal. Estas situações são identificadas, anualmente, pelos gestores do PBF a partir do cruzamento de dados entre o Cadastro Único de Programas Sociais, Relação Anual de Informações Sociais – RAIS do Ministério do Trabalho e de outros bancos de dados governamentais, vinculados à concessão de pensões e aposentadorias, sobretudo. A gestão do PBF conta também com um calendário sistemático, de recadastramento bianual das famílias beneficiárias do PBF, para averiguação das condições de elegibilidade. Dessa forma, constata-se que algumas famílias melhoraram sua renda mensal, especialmente por meio de atividades de pequeno empreendedorismo ou pelo Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) que, por determinação constitucional, paga um salário mínimo para ex-trabalhadores rurais idosos e deficientes<sup>4</sup>.

Além deste universo de famílias, desde 2011, se observa o registro crescente de famílias beneficiárias do PBF que solicitaram o desligamento voluntário do Programa e são amparadas, nesta situação, pelo “retorno garantido” ao PBF (Instrução Operacional n.48/SENARC/MDS, de 13/10/2011). Ou melhor, as famílias que entenderem não serem mais elegíveis para o PBF e que, espontaneamente, solicitam o cancelamento do seu benefício, têm o direito à reincorporação ao Programa, a qualquer momento, durante os 36 meses posteriores à solicitação de desligamento e caso sua renda per capita familiar volte a decrescer tornando-a novamente elegível.

A equipe técnica do MDS busca analisar estes números com cautela. Primeiro porque representam um “estoque” ou uma fotografia de um determinado momento. Isso significa que há uma grande dinamicidade nestes números. A literatura nacional e internacional sobre pobreza enfatiza a fragilidade das supostas saídas desta situação, devido ao alto grau de vulnerabilidade de uma grande parte das famílias, o que faz com que, na maioria das vezes, o movimento seja pendular e de curta duração. Este fenômeno é explicado, de

---

<sup>4</sup> O Benefício de Prestação continuada da Assistência Social - BPC foi instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº 8.742, de 7/12/1993; pelas Leis nº 12.435, de 06/07/2011 e nº 12.470, de 31/08/2011, que alteram dispositivos da LOAS e pelos Decretos nº 6.214, de 26 de setembro de 2007 e nº 6.564, de 12 de setembro de 2008. É um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de 1 (um) salário mínimo ao idoso, com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas. Em ambos os casos, devem comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar per capita deve ser inferior a ¼ salário mínimo vigente. (MDS)

maneira geral, pela debilidade das conexões entre oportunidades (trabalho, educação, capacitação, laços sociais, entre outros) e este público.

No entanto, a existência, no Brasil, de um conjunto significativo de famílias que tomaram a decisão voluntária de sair do Programa Bolsa Família representa, por si, um fenômeno de grande interesse para os especialistas e gestores de políticas sociais.

Até o momento se conhece muito pouco sobre as características socioeconômicas, demográficas, geográficas e culturais destas famílias e sobre os fatores-chave que as levaram à ruptura espontânea com o PBF. A imprensa tem divulgado esse fato e apresentado os motivos captados junto a especialistas e alguns desistentes do Programa. Por exemplo, matérias publicadas no Jornal “Valor Econômico”, de outubro de 2011, no “Correio Braziliense”, de outubro de 2013 e na Revista “Istoé”, de novembro de 2013, ilustram situações interessantes e em que a decisão pela saída passa por trajetórias muito distintas. No entanto, nos depoimentos destas famílias são captados alguns elementos comuns como o desejo de que o benefício seja repassado a outra família que necessite tanto dele como elas em outro momento de suas vidas; e também se nota que o fato de ser beneficiário do PBF, em muitos casos, abriu outras oportunidades e conexões que possibilitaram esta mudança.

Todavia essas declarações são opinativas e, portanto, carentes de trato analítico. Identificaram-se, assim, brechas na literatura sobre o tema, além de poucos estudos, no país, dedicados à exploração da realidade deste universo de famílias egressas e de suas condições socioeconômicas no momento de seu desligamento do PBF.

Esta tese se insere nesse campo de interesse investigativo. A sua realização assentou-se na seguinte justificativa.

## **Justificativa**

O Brasil é 7<sup>a</sup> economia do mundo e conta com um Produto Interno Bruto per capita anual de 12,100 USD<sup>5</sup>, que o classifica como país de renda média. No entanto, sua péssima distribuição de renda, o coloca entre os países mais desiguais do planeta e com um contingente de cerca de 16,2 milhões de pessoas em situação de pobreza extrema, segundo o Censo 2010.

---

<sup>5</sup> Fonte : Index Mundi. Ajustado PPP, ano 2013.

Disso decorre a constatação de que se, por um lado, a problemática da pobreza brasileira revela sua importância pela sua magnitude, por outro, a natureza multifatorial, dinâmica e complexa desse fenômeno requer esforços permanentes de estudos e análises que contribuam para a sua elucidação.

Da mesma forma, trazer novas luzes para esse debate, poderá contribuir para uma maior compreensão sobre a atuação pública para o enfrentamento da pobreza. Ou seja, há expectativas de que este estudo contribua, ainda que de forma limitada, para o debate sobre a concepção e práticas de políticas públicas voltadas não só para alívio da pobreza, mas também para a promoção de uma trajetória sustentada de diminuição da sua prevalência.

Como a autora deste Projeto trabalha na área do desenvolvimento social há mais de duas décadas, atuando, sobretudo, na esfera governamental e, posteriormente, em organismo multilateral de apoio a governos no país e na região da América Latina. Assim, esta agenda lhe é especialmente cara. O acúmulo da experiência profissional e acadêmica neste período ensinou-lhe uma exploração mais profunda da realidade de onde se origina e se reproduz a pobreza. Portanto, o enfrentamento da pobreza é uma consigna permanente no cotidiano profissional desta autora.

Juntamente com outros especialistas e profissionais da área, compartilha-se uma certa “angústia” e até mesmo “impotência” ante as privações humanas de toda natureza, por entender esta questão como sendo urgente e inadiável. Os desapontamentos são recorrentes e muitas propostas, de viés mais ortodoxo, não conseguem responder à complexidade do tema; e, às vezes, a simplificação pode ser, a curto prazo, operativa, mas pouco resolutiva como política de longo prazo, que atue, de fato, nas raízes do problema.

Dentro dos limites do estudo proposto, espera-se compreender melhor o universo das centenas de milhares de famílias que se desligaram voluntariamente do PBF nos últimos anos e com isso, obter pistas sobre os fatores que determinaram essa sua decisão. Talvez possamos chegar a um melhor entendimento sobre alternativas de políticas que sejam mais dirigidas a apoiar a trajetória destas famílias ou aprimorar ações que já estão em curso e que favoreceram o referido desligamento.

## **Questão de partida**

Com base no problema selecionado e na justificção de seu estudo tornou-se possível formular a questão de partida da investigação, que constituirá o fio condutor da delimitação dos demais momentos lógicos e metodológicos deste Projeto. Esta questão, ainda que de caráter provisório, buscará enunciar, como ressaltam Quivy e Campenhoudt (2008), o projeto sob a forma de uma questão. A pergunta de partida também serviu como base para edificar as etapas desta investigação. Assim ela é apresentada:

### **Quais são os ativos (características socioeconômicas) das famílias beneficiárias do PBF que se desligaram voluntariamente do Programa?**

A partir desta questão central, outras se somam, complementarmente:

- Quais fatores objetivos ou a conjunção destes explicam a saída voluntária de famílias beneficiárias do PBF?
- Em que estas famílias se distinguem das que continuam a participar do PBF?

Diretamente relacionada à questão de partida e seus desdobramentos, foi delimitado o **objeto** de interesse da pesquisa, cujo conteúdo contempla a problemática que lhes serve de pano de fundo. E mais, contempla igualmente elementos da hipótese de trabalho, mais adiante especificada. Trata-se, em suma, o objeto desta pesquisa, de um momento importante do Projeto, mas que não pode ser confundido como uma “essência eterna”, no dizer de Bruyne et al. (1977, p. 49) e sim como uma “ligação: relação ou mesmo correção”.

## **Objeto da pesquisa**

Constitui, portanto, objeto deste estudo do fenômeno do desligamento voluntário do PBF entre 2006-2014 e *o perfil socioeconômico das famílias egressas do Programa Bolsa Família, por desligamento voluntário, associado aos principais determinantes objetivos (renda, oferta de serviços públicos, condições de moradia, nível educacional dos Responsáveis Familiares (RFs), ocupação e renda dos RFs, entre outros) observáveis por meio dos dados administrativos registrados no Cadastro Único de Programas Sociais*. Em decorrência da caracterização socioeconômica desse universo, outras relações serão investigadas, a saber:

- i) Interdependência e dinâmica entre o perfil socioeconômico das famílias seu desligamento e entre os determinantes em si;
- ii) Existência de preponderância de certos conjuntos de características, cuja combinação poderá ser compreendida como fator-chave para a saída do Programa;
- iii) Possíveis influências das políticas públicas nas gerações de oportunidades e ou na conformação de algumas das características destas famílias.

## **Objetivos**

### **Os objetivos centrais desta pesquisa consistem em:**

- a) Mapear os eventos de desligamentos voluntários ocorridos entre 2006-2014 e identificar possíveis correlações de sua dinâmica com fatores geográficos e conjunturais;
- b) Identificar as características socioeconômicas do grupo de famílias desligadas voluntariamente que podem ser interpretados como fatores-chaves ou determinantes para que, famílias pobres, beneficiárias do Programa Bolsa Família, e, portanto, sem renda pessoal e familiar suficiente para manter um padrão vida socialmente aceitável, a abdicar espontaneamente de um benefício em dinheiro que lhes era tão importante.

### **Tais objetivos são complementados pelos seguintes objetivos específicos:**

- a) Conhecer melhor quem são essas famílias, a partir das suas condições socioeconômicas registradas no Cadastro Único;
- b) Identificar os “ativos” com que contam estas famílias no momento de seu desligamento;
- c) Identificar agrupamentos familiares com distintos perfis e portfolio de ativos, que podem gerar pistas para a compreensão sobre os fatores-chave (e sua interdependência) para o desligamento voluntário das famílias e, portanto, para a sua saída da pobreza.

## **Hipótese de Trabalho**

Como assinalam Quivy e Campenhoudt (2008), as hipóteses num projeto de investigação traduzem, por definição, o espírito de descoberta que caracteriza qualquer trabalho científico e representam suposições sobre o comportamento dos objetos estudados (QUIVY e CAMPENHOUDT, 2008, p.119).

Nesta pesquisa parte-se da premissa de que, apesar de as famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família serem selecionadas por um critério objetivo em relação a seu rendimento mensal per capita - o que as tornaria, em tese, semelhantes - as distintas trajetórias, que culminaram no desligamento voluntário do Programa, as fazem muito diferentes entre si. Entretanto, a suposição principal desta pesquisa é a de que, ainda que vivam em condições muito similares (renda e entorno, por exemplo), a chave desta diferenciação reside justamente no portfolio de ativos que possuem e nas suas estratégias de mobilização destes recursos.

Complementarmente, uma hipótese secundária se impõe: as famílias que, efetivamente, logram o desligamento espontâneo do PBF não sofrem de uma condição severa de pobreza ou, como na classificação elaborada por Paugam (2007), não se encontram em condição do tipo “Pobreza Integrada”, de característica estrutural, intergeracional e que afeta os indivíduos como uma fatalidade, quitando qualquer possibilidade de ação para reverter esta condição; e tão pouco pertenceriam ao grupo da “Pobreza Desqualificadora”, também estrutural, duradoura e com anomias. São, portanto, famílias que perderam parte de seus recursos, sobretudo renda, mas que conseguiram preservar (ou criar e recriar) um conjunto de outros ativos que as possibilitou, fora do Programa, recuperar renda.

## **Metodologia**

O estudo apoiou-se, teoricamente, em produções no campo da *pobreza, vulnerabilidade, ativos, estrutura de oportunidades, pobreza crônica, programas de transferência de renda condicionada* e outras categorias teóricas, que constituem o eixo analítico da pesquisa.

A pesquisa também se apoiou em fontes secundárias de informação, por meio da análise de uma série de documentos oficiais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), normativas administrativas federais acerca do Programa Bolsa Família, além de consultas a relatórios de gestão e de avaliação e produções correlatas.

O estudo também contou com fontes diretas de informação, obtidas por meio uma série de reuniões e entrevistas não estruturadas com as equipes da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação –SAGI e do Departamento de Benefícios, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania – SENARC, do MDS, realizadas nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Contudo, as mais importantes fontes de coleta de dados e informações para este estudo foram: i) o banco de dados dos desligamentos voluntários (folha de pagamento) pertencente ao Sistema de Benefícios ao Cidadão –SIBEC (gerido pela Caixa Econômica Federal) e cedidos pelo MDS; e ii) base de dados completa do Cadastro Único dos Programas Sociais (CADÚnico), com corte em setembro de 2015 .

Para analisar a massa de dados derivada do cruzamento destas duas fontes, foram utilizadas técnicas estatísticas para a organização quantitativa dos dados e sua posterior análise de cluster<sup>6</sup>. Notas metodológicas específicas sobre estes procedimentos podem ser encontradas nos capítulos 5 e 6.

#### **A pesquisa adotou os seguintes procedimentos metodológicos:**

- Seleção e análise de bibliografia nacional e internacional na área de estudos sobre pobreza, pobreza crônica, programas de transferência de renda, ativos, vulnerabilidade, estruturas de oportunidades, saídas e armadilhas da pobreza e outras matérias associadas ao objeto desta pesquisa;
- Seleção e análise de documentos normativos do Programa Bolsa Família, incluindo-se leis, portarias ministeriais, instruções operativas, entre outros;

---

<sup>6</sup> **Análise de "Cluster"** ou **Análise de agrupamentos**, também denominado classificação não supervisionada, é a classificação de objetos em diferentes grupos, cada um dos quais deve conter os objetos semelhantes segundo alguma função de distância estatística. Esta técnica foi aplicada à base de dados do Cadastro Único, para identificar agrupamentos típicos de famílias, de acordo com seu conjunto de ativos ou características. Todo o procedimento será detalhado na seção de “notas metodológicas” do capítulo 6.

- Seleção e análise documentos relativos a outros programas de transferência de renda na região da América Latina e Caribe, disponíveis nos websites oficiais dos mesmos;
- Reuniões e entrevistas com gestores e técnicos do MDS;
- Solicitação e análise estatística dos dados da folha de pagamento (SIBEC) e Cadastro Único de Beneficiários do PBF.

## **Organização da Tese**

A tese está estruturada em seis capítulos mais as considerações finais. Os dois primeiros capítulos discorrem sobre o marco teórico do estudo, o terceiro e o quarto, debatem sobre aspectos do desenho e da operativa do Programa Bolsa Família (PBF); e os dois últimos são dedicados às análises dos dados empíricos sobre os eventos dos desligamentos voluntários do Programa Bolsa Família e das características socioeconômicas das famílias desligadas, tendo em conta o período entre 2006-2014.

O primeiro capítulo – “Pobreza, Vulnerabilidade, riscos e a abordagem dos ativos”- debate sobre as distintas abordagens sobre pobreza, consideradas relevantes para este campo de estudos. Desta forma, remonta a trajetória evolutiva das teorias, desde os enfoques mais ortodoxos, de viés mais monetário, passando por aquelas menos convencionais, como as abordagens das necessidades básicas insatisfeitas e das capacidades. Por fim, discute os aportes dos conceitos da vulnerabilidade e dos riscos, que fertilizaram o campo teórico para a teoria principal que respalda esta tese.

O segundo capítulo – “A Pertinência da conjugação ‘Ativos-Vulnerabilidade-Estrutura de Oportunidades’ como marco referencial mais adequado” - aborda a trajetória de acumulação de conhecimento em torno do binômio ativos-vulnerabilidade, referencial teórico inaugurado pela antropóloga e pesquisadora inglesa Caroline Moser, ponto central do marco referencial desta tese. Moser defende que os ativos dos indivíduos e famílias são fatores-chave para que estas possam enfrentar as adversidades do mundo contemporâneo e com isso, ficarem também menos vulneráveis a riscos. Posteriormente, o conceito de estruturas de oportunidades foi agregado à teoria de Moser, conformando assim, a teoria AVEO – Ativos Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades”, que sustenta o marco referencial deste estudo.

O terceiro capítulo - “O Programa Bolsa Família como Estratégia de enfrentamento da pobreza” - tem por objetivo analisar as origens e o desenvolvimento dos Programas de Transferência Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe, oferecendo um cenário geral das diversas modalidades deste tipo de programa e seus respectivos públicos. Em especial, o capítulo aborda o processo de formulação do Programa Bolsa Família na agenda pública nacional e debate também sobre seus elementos essenciais, como seu desenho e sua lógica operativa, os processos de coordenação interfederativa e intersetorial e os critérios de elegibilidade, a evolução da cobertura e os benefícios. Por fim, aborda os principais resultados e impactos macroeconômicos do PBF, evidenciado por uma ampla literatura.

O quarto capítulo - As “portas de saída” do Programa Bolsa Família: debate controverso”- aborda os distintos enfoques presentes nos PTRC na América Latina quanto ao processo de saída ou de desligamento das famílias beneficiárias. Discute, com mais profundidade, o marco teórico que sustenta o PBF e encontra divergências entre um modelo de PTRC de geração de oportunidades (e, portanto, que, em princípio, estimularia a saída das famílias pela sua inserção no mercado laboral) e um modelo de geração de capital humano, quando se verifica o forte enfoque do PBF no cumprimento das condicionalidades, o que sustenta o objetivo de promover a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza, fortalecendo o nível educacional e de saúde da geração futura. Por fim, se constata que este hibridismo acaba por não viabilizar a saída efetiva das famílias, dado que são bastante insuficientes os mecanismos de promoção de inclusão produtiva das mesmas.

O quinto capítulo – “O Desligamento voluntário do Bolsa Família: panorama entre 2006-2014” - oferece uma ampla análise acerca dos eventos de desligamento voluntário ocorridos no Brasil neste período, a partir de base de dados disponibilizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Estas análises buscam identificar a existência de padrões de prevalência do evento, seja por subperíodo da serie histórica estudada, seja por critérios geográficos. O capítulo também explora possíveis correlações entre os desligamentos voluntários e a conjuntura econômica no período. Ademais, procura identificar a existência de padrões de sazonalidade das ocorrências de desligamentos voluntários, com o intuito de gerar pistas sobre os efeitos de certos fatores exógenos, como a atividade econômica e níveis de empregabilidade, que poderiam afetar a decisão de famílias beneficiárias do PBF de renunciar ao benefício.

O sexto capítulo – “**Determinantes ou fatores-chave da saída voluntária do PBF: análise a partir das características socioeconômicas das famílias**” identifica, a partir dos conceitos da teoria AVEO e com base na literatura especializada sobre pobreza, as características socioeconômicas das famílias desligadas do PBF, consideradas como determinantes para sua emancipação do Programa. Valendo-se da técnica estatística de *cluster* e utilizando informações sobre as famílias registradas do Cadastro Único como *proxies* de ativos, foram encontrados cinco tipos de famílias desligadas voluntariamente. Cada tipo de família possui um particular portfólio de ativos e este lhes confere sua própria identidade. Este conhecimento sobre os tipos de famílias pode contribuir para a compreensão dos fatores-chave (e sua interdependência e correlação) para a superação da pobreza, em distintas configurações familiares.

Por fim, nas considerações finais, são apresentadas as conclusões, que, baseadas nos achados da pesquisa, têm por objetivo provocar reflexões acerca da efetividade das políticas públicas de combate à pobreza, especialmente no contexto brasileiro.

## CAPITULO 1

### POBREZA, VULNERABILIDADE, RISCOS E A ABORDAGEM DOS ATIVOS

A conceituação da pobreza tem suas raízes nos estudos da ética social, núcleo da filosofia política e, como afirmam alguns autores, as primeiras acepções do termo também encontram sua origem na filosofia moral. Dessa forma, Asselin (2009) considera que a pobreza, é, antes de qualquer coisa, um conceito ético:

Essentially, to think about poverty means to identify individual situations which are judged unacceptable, meaning unfair or unjust, in a given society. Thus the concept of poverty arises basically from normative considerations with respect to equity. (...) Poverty, which corresponds to an unacceptable degree of inequality, cannot be analyzed without referring to our conception of the desired equality in the framework of the social arrangement. In view of developing a concept of poverty, it is first required to position ourselves in regard to social equality (ASSELIN, 2009, p.170)<sup>7</sup>

Ainda que se reconheça a importância (e a precedência, segundo o autor) do tema da *equidade* para tratar as distintas concepções sobre pobreza, neste trabalho optamos pela não exploração deste campo, entendendo que, para trabalhar os conceitos de equidade e desigualdade com o rigor merecido, não seria compatível com os objetivos deste estudo. Entende-se, contudo, que tais conceitos são subjacentes a qualquer investigação sobre escassez e privação material humana e, no recorte aqui adotado, haverá espaços para debater estas vinculações, sem adentrar na visão ética que sustenta a distribuição social de recursos nos contextos analisados.

A conceituação da pobreza é ainda um campo aberto, complexo e mutável, marcado também, como usual, por ideologias e crenças. Sabe-se que há relação direta entre o conceito de pobreza e a métrica adotada para delimitá-la e, por consequência, entre a quantificação da população pobre existente em um município, região ou país. Por outro

---

<sup>7</sup> Essencialmente, pensar sobre pobreza significa identificar situações individuais as quais são julgadas inaceitáveis, significando injusta ou indevida numa dada sociedade. Assim, o conceito de pobreza surge, basicamente, a partir das considerações normativas com respeito à equidade. (...) Pobreza, que corresponde a um inaceitável grau de desigualdade, não pode ser analisada sem referir-se à nossa concepção de desejável igualdade no marco do arranjo social. Na visão do desenvolvimento do conceito, primeiramente é requerida uma posição nossa considerando a igualdade social (tradução nossa).

lado, a escolha das conceituações traz consigo uma visão de mundo, uma postura teórica não unívoca e, portanto, opções de política distintas frequentemente dissonantes.

A compreensão da categoria pobreza como um fenômeno multidimensional caminhou, na literatura selecionada, juntamente com o avanço na produção de instrumentos de análises mais sofisticados, na medida em que os sistemas de estatísticas passaram, paulatinamente, para sistemas de indicadores sociais mais complexos, que permitiram a standardização de algumas medidas; e, com isso, possibilitou análises sociais mais profundas e estudos comparativos entre os países (FILGUEIRA, 2001).

As tentativas de compreender a pobreza e de sintetizá-la em uma medida ou em um indicador foram úteis para avançar tanto no conhecimento do contingente de pessoas e famílias que se classificavam nesta situação, como para prover os governos e a sociedade civil de informações sobre suas possíveis causas e potenciais ações para seu enfrentamento. No entanto, é sabido que, dificilmente, um único indicador conseguirá traduzir, com fidelidade, a complexidade do fenômeno e a realidade cambiante em que ele se insere. Por esta razão, observa-se que as medidas de pobreza vão sofrendo modificações, reformulações, ganhando maiores dimensões em resposta às mudanças econômico-sociais, às inquietações dos especialistas e aos desapontamentos políticos quanto à persistência e ou agravamento do fenômeno, mesmo em períodos de expansão econômica.

Uma breve remontagem da trajetória das distintas abordagens sobre a pobreza, na linha do tempo, servirá para ilustrar que as concepções, no decorrer da história, foram incorporando novas “camadas” teóricas, com a finalidade de agregar mais variáveis explicativas para o fenômeno. Contudo, a realidade sempre se mostrou mais complexa que a capacidade humana em traduzi-la em uma base teórica inequívoca e permanente.

Apesar de reconhecer a importância dos precursores da economia política do século XIX, que fermentaram, com diferentes aportes e fundamentos, os estudos e os conceitos sobre a pobreza como Thomas Malthus, David Ricardo e Marx as referências teóricas preliminarmente selecionadas para o desenvolvimento desta tese são mais contemporâneas, datadas, principalmente, a partir da segunda metade do século XX.

Há consenso na literatura especializada que, a partir da Segunda Guerra Mundial e principalmente da década de 1970, houve uma efervescência de novas ideias, fomentada, sobretudo, pelo conturbado período político e econômico que atravessava o mundo. Os trabalhos seminais de Tony Atkinson “*On the Measurement of Inequality,*” de 1970, e de

Amartya Sen “*Poverty: An Ordinal Approach to Measurement*,” de 1976, são exemplos deste novo pensamento contestador sobre as medidas clássicas de medição da pobreza e desigualdade, de cunho eminentemente econômico. Estes novos conceitos convocaram reflexões importantes sobre a multidimensionalidade da problemática da pobreza e representam um marco intelectual importante que permitiu o desenvolvimento de uma abordagem mais complexa, ainda hoje vigente.

### **1.1 O enfoque exclusivamente monetário: pobreza como ausência ou insuficiência de renda**

Nas economias capitalistas e monetizadas, nas quais grande parte da satisfação das necessidades dos indivíduos é obtida via mercado, a renda acaba por expressar a capacidade de acessar bens e serviços para atender carecimentos materiais básicos. Segundo este critério, pobres são aqueles que não dispõem de recursos monetários suficientes para satisfazer um conjunto de necessidades essenciais pela via do consumo mercadorizado.

A abordagem monetária da pobreza é tributária dos estudos pioneiros de Rowntree (1901), desenvolvidos na cidade de York, Inglaterra, contidos no seu livro *Poverty: a study of Town life*. Na sua pesquisa, Rowntree partiu de padrões de subsistência mínimos, baseados em necessidades nutricionais, nas distintas fases da vida dos sujeitos investigados, e acrescentou outros elementos que considerava, à época, essenciais para a manutenção da existência humana. Assim, o autor trabalhou com três categorias de necessidades: alimentação, moradia (aluguel) e itens como vestuário, calçados, combustível, entre outros (ASSELIN, 2009). Com um rigor metodológico avançado para a época, ele conseguiu estabelecer uma primeira “linha de pobreza”, identificando o contingente de pessoas que não alcançavam os mínimos necessários, segundo esta parametrização.

Partindo da conceituação de pobreza baseada na renda (como *proxy de consumo*) e da linha de pobreza estabelecida com base em seus estudos, Rowntree classificou a população entre *pobres* e *não pobres*. Uma pessoa seria pobre se não possuísse renda suficiente para adquirir bens básicos, ou de primeira necessidade, que garantissem a sua sobrevivência. Esta classificação ratifica, por seu turno, sua linha monetária de pobreza

que se firmou como um parâmetro clássico e um método de mensuração mais utilizado pelos governos e agências de desenvolvimento.

Obviamente que o estabelecimento de linhas de pobreza e de parâmetros mínimos de sobrevivência não preservam consensos fáceis e nem duração ilimitada. No caso de Rowntree a discussão sobre a pertinência da aplicação de seus achados em momentos históricos diferentes se fez presente, acrescida de indagações mais exigentes como, por exemplo: quão pobres são os que não se enquadram na categoria de não pobres? Para responder esta pergunta e identificar o contingente de pessoas que sofriam a forma severa de pobreza, foram incorporados na classificação de pobres os conceitos de “linhas de pobreza extrema” que busca destacar um segmento populacional em situação de indigência.

No Brasil, Rocha (2006) assim explica esta distinção: quando estas necessidades são parametrizadas apenas pelas necessidades alimentares, trata-se do estabelecimento da linha de indigência ou de pobreza extrema. Quando nesta linha são incorporadas necessidades mais amplas, como habitação, vestuário, entre outros, se estabelece a linha de pobreza (p.12).

Há vários exemplos de métodos de determinação de linhas de pobreza ao redor do mundo. Alguns países adotam convenções internacionais, como a linha de pobreza formulada pelo Banco Mundial, de 1 dólar por dia. Este valor é referência para todo e qualquer lugar do planeta, sem levar em conta o poder de paridade de compra do dólar em relação à moeda<sup>8</sup>.

Outro exemplo de parâmetro monetário de linha de pobreza são as frações de salário mínimo estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no Brasil, como linha de corte para as transferências de renda e de outros benefícios no âmbito na política de assistência social: linha de pobreza:  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita por mês; linha de extrema pobreza:  $\frac{1}{4}$  salário mínimo per capita por mês.

Nenhuma destas linhas demarcadoras da pobreza e da indigência está isenta de críticas, dado que são tentativas, a partir de arcabouços teóricos e instrumentais metodológicos não homogêneos, de conter, em um único indicador, situações-limite de

---

<sup>8</sup> Uma interessante crítica sobre esta linha de pobreza pode ser encontrado em REDDY, S. e POGE, T. (2002)

privação monetária. As polêmicas sobre as linhas de pobreza devem-se mais à sua forte vinculação com a vertente econômica, com os fundamentos da distribuição e do consumo e menos com os sistemas de indicadores sociais (FILGUEIRA, 2001), que incluem variáveis políticas, culturais e humanas.

As décadas de experiências no mundo, especialmente na América Latina, com programas antipobreza, baseados na abordagem puramente econômica, mostraram claramente as deficiências e fragilidades do enfoque. A atenção centrada na capacidade de consumo individuais, capta apenas uma parte da problemática, desconsiderando as dinâmicas e processos presentes na mesma. Para reconhecer as múltiplas faces da pobreza e seus movimentos, o enfoque monetário é indubitavelmente restrito e insuficiente.

A expansão do entendimento de que os fenômenos da pobreza e da exclusão social a ela associada<sup>9</sup> estão muito além da privação de recursos monetários, requereu uma revisão geral do marco teórico-conceitual mais recorrente que subsidie tanto as explicações dos fatos quanto as orientações para a ação política. Tais são os casos dos enfoques apresentados a seguir.

## **1.2 O enfoque das Necessidades Básicas Insatisfeitas: pobreza como privação**

Trata-se, este, de um enfoque antigo que, com o passar do tempo, sofreu aprofundamentos e também alterações. Um dos estudos teoricamente mais alentados sobre o assunto é o dos ingleses Len Doyal e Ian Gough (1991). Em seu livro intitulado “Teoria das necessidades humanas” os autores, não só fazem um balanço crítico das concepções tradicionais, baseadas em carências biológicas, no subjetivismo (que confunde necessidade com preferência) e no relativismo cultural (que dilui a objetividade e universalidade do fenômeno), mas conceituam necessidade humana como algo referente, simultaneamente, à vida física e a autonomia dos sujeitos de todas as formas de opressão. Daí desdobra-se uma sofisticação analítica e a construção de fundamentação moral para fortalecer a luta pelo

---

<sup>9</sup> De acordo com a literatura especializada, o conceito de exclusão social não diz respeito, tão somente, à pobreza. Pessoas não pobres podem ser socialmente excluídas por outros atributos ou características, como raciais, religiosas, culturais, etárias, por preferências sexuais etc. Não por acaso, Robert Castel (2001) assinala que “exclusão social” é uma noção que cobre todos as situações sem estabelecer um vínculo de inteligibilidade com nenhuma delas.

direito à satisfação das necessidades básicas, que ultrapassam os objetivos e o escopo específicos deste estudo.

Portanto, para seguir o fio condutor inicial, referenciado na distinção mais usual e pragmática entre pobreza e indigência e nas linhas que as delimitam como tais, convém indicar que a preocupação central e corrente do enfoque da satisfação das necessidades humanas básicas (NHB) consiste na eliminação das privações humanas, consideradas carecimentos essenciais. Tal enfoque propõe a classificação de indivíduos e famílias de acordo ao seu acesso de certos bens e serviços que satisfaçam um rol de necessidades básicas materiais. Assim, um indivíduo ou família que tenha ao menos uma carência ou insuficiência de uma das dimensões elencadas, é considerado/a possuidor/a de “necessidades básicas insatisfeitas”.

O Índice de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) propicia uma mirada mais complexa sobre a pobreza, que vai além da renda; isso porque se referencia mais no conceito do bem-estar humano (*well-being*) do que nos recursos disponíveis e extrapola a visão exclusivista da medição de renda, sob a compreensão de que, muitas vezes as rendas consideradas como limite para as linhas de pobreza não garantem a satisfação de um conjunto de necessidades essenciais para a vida em sociedade.

Para Rocha (2006), a abordagem das Necessidades Básicas opõe-se à abordagem da linha de pobreza por três aspectos. Primeiro pelo abandono da renda como indicador-chave devido às suas limitações analíticas e pelo interesse em adotar parâmetros que captem melhor a realidade e consigam expressar a qualidade de vida, não em termos de insumos ou instrumentos. Segundo porque estabelece objetivos e mede resultados para a sociedade como um todo e não somente para uma subpopulação pobre. E, por último, ao contrário da visão unidimensional da renda, a abordagem das Necessidades Básicas traz a ótica multidimensional da pobreza e o reconhecimento da inter-relação entre as diversas carências (ROCHA, 2006, p.20).

Contudo, apesar de aparentemente contrários à abordagem da linha de pobreza, alguns autores dessa vertente concordam que há muitos benefícios decorrentes da associação do enfoque das NHB com as linhas de pobreza, dada sua complementariedade. Em países com políticas sociais altamente monetizadas, como o Brasil contemporâneo, são apontadas importantes complementariedades entre as medições ofertadas pelo enfoque das linhas de pobreza e o índice de necessidades básicas (ROCHA, 2006). Como o referido

Índice é considerado uma medida mais estrutural e menos volátil, ela agrega mais solidez e estabilidade às análises centrada na renda (KAZTMAN e FILGUEIRA, 2006).

Todavia, apesar do enfoque das necessidades básicas contar com amplo apoio por parte dos pensadores do desenvolvimento e das principais agencias internacionais, existe muita discordância quanto às suas precisas interpretações e a mais efetiva maneira de alcançá-lo. Streeten (1981) apresenta algumas reflexões sobre as dificuldades práticas de operar o conceito e sobre as suas repercussões na realidade dos mercados locais e do poder público. O autor pondera que, para garantir à população a satisfação de todas as necessidades básicas, é necessário, antes de qualquer coisa, mudanças nas estruturas de poder das sociedades. Com frequência, a pobreza e a privação de bens e serviços essenciais estão vinculadas a altos níveis de desigualdade, o que ratifica a existência de grandes desequilíbrios na distribuição dos recursos. Ou seja, o enfoque das necessidades básicas por si, não é capaz de resolver velhos dilemas do desenvolvimento, pelo contrário, sua colocação em prática pode acentuá-los, se não se consideram as “estruturas” presentes.

### **1.3 O enfoque das Capacidades: pobreza como falta de liberdade**

O enfoque das capacidades, desenvolvido por Amartya Sen, inaugura um novo pensamento no campo do desenvolvimento e na abordagem da pobreza. A proposta de Sen rejeita os enfoques monetários clássicos e a corrente utilitarista. Segundo Sen (2012) a abordagem pela qual faz opção, “(...) concentra-se em uma base factual que a diferencia da ética prática e da análise de políticas econômicas mais tradicionais, como a concentração “econômica” na primazia de *renda e riqueza* (e não nas características das vidas humanas e nas liberdades substantivas), o enfoque utilitarista, na *satisfação mental* (e não no descontentamento criativo e na insatisfação construtiva) (...) (p.34, grifo do autor).

Sen esclarece que não desconsidera as fortes correlações entre níveis de renda e o enfoque do desenvolvimento como liberdade, pois baixos níveis de renda frequentemente são associados à fome, à desnutrição, ao analfabetismo e às más condições de saúde. No entanto, adverte que, para uma melhor compreensão da pobreza, é importante não cair na ilusão que as privações de renda explicam, exclusivamente, as privações de capacidades e de liberdades. Argumenta, por fim: “O papel da renda e da riqueza – ainda que seja

importantíssimo, juntamente com outras influências – tem que ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação.”(p.35).

Em relação ao enfoque utilitarista, Sen aponta que, na sua forma clássica, a utilidade é definida como prazer, felicidade ou satisfação e, portanto, tudo gira em torno destas satisfações mentais. As questões vinculadas à liberdade substantiva individual, a fruição ou violação de direitos não encontram sua expressão nas estatísticas sobre prazer. Além disso, a estrutura agregativa do utilitarismo não tem interesse na distribuição das utilidades, pois o interesse está focado na utilidade total de todos os considerados em conjunto e esta constitui uma importante limitação na ética utilitarista. Assim, uma visão utilitarista define a injustiça:

(...) como uma perda agregada de utilidade em comparação com o que poderia ter sido obtido. Uma sociedade injusta, nessa perspectiva, é aquela na qual as pessoas são significativamente menos felizes, consideradas, conjuntamente, do que precisariam ser. (...) Nessa visão, o que é relevante é a intensidade do desejo que está sendo realizado, e não a intensidade da felicidade que é gerada. (*idem*, p.85).

Nas formas modernas de utilitarismo, a essência da utilidade passa a ser vista como a satisfação de um desejo ou de algum tipo de representação do comportamento de escolha de uma pessoa. Entre as críticas de Sen sobre a abordagem utilitarista, destaca-se aquela referente ao cálculo de utilidades para aqueles indivíduos (e coletivos) persistentemente destituídos, que tendem a conformar-se com a sua privação, pela necessidade de sobrevivência e, dessa maneira, ajustam seus desejos e expectativas considerando sua real situação na sociedade em que vivem. Neste sentido, o autor adverte que a medida do desejo é subjetiva demais para constituir-se em um guia confiável para a privação e a desvantagem.

Sen percebe o desenvolvimento não como um aumento da renda ou do bem-estar econômico das pessoas, mas sim como um processo de ampliação das liberdades individuais. Esta ampliação se dá por meio do aumento das capacidades (*capabilities*) dos indivíduos. Ou melhor, para ele, o desenvolvimento depende da melhoria de todas as capacidades das pessoas para que elas *tenham, sejam* ou *façam* coisas básicas necessárias à sua sobrevivência; para que evitem a pobreza e vivam uma vida com sentido. Estas capacidades são também chamadas de liberdades substantivas. Neste sentido, os principais constituintes da abordagem de Sen são as *funcionalidades (functionings)* e as *capacidades*

(*capabilities*), ou liberdades substantivas. As funcionalidades são tudo o que as pessoas podem *ser* ou *fazer*, enquanto que as *capacidades* referem-se ao conjunto destas funcionalidades, ou as várias combinações de capacidades que as pessoas podem conquistar. Em suma, funcionalidades e capacidades são intimamente ligadas, mas distintas. Conforme destacado por Sen:

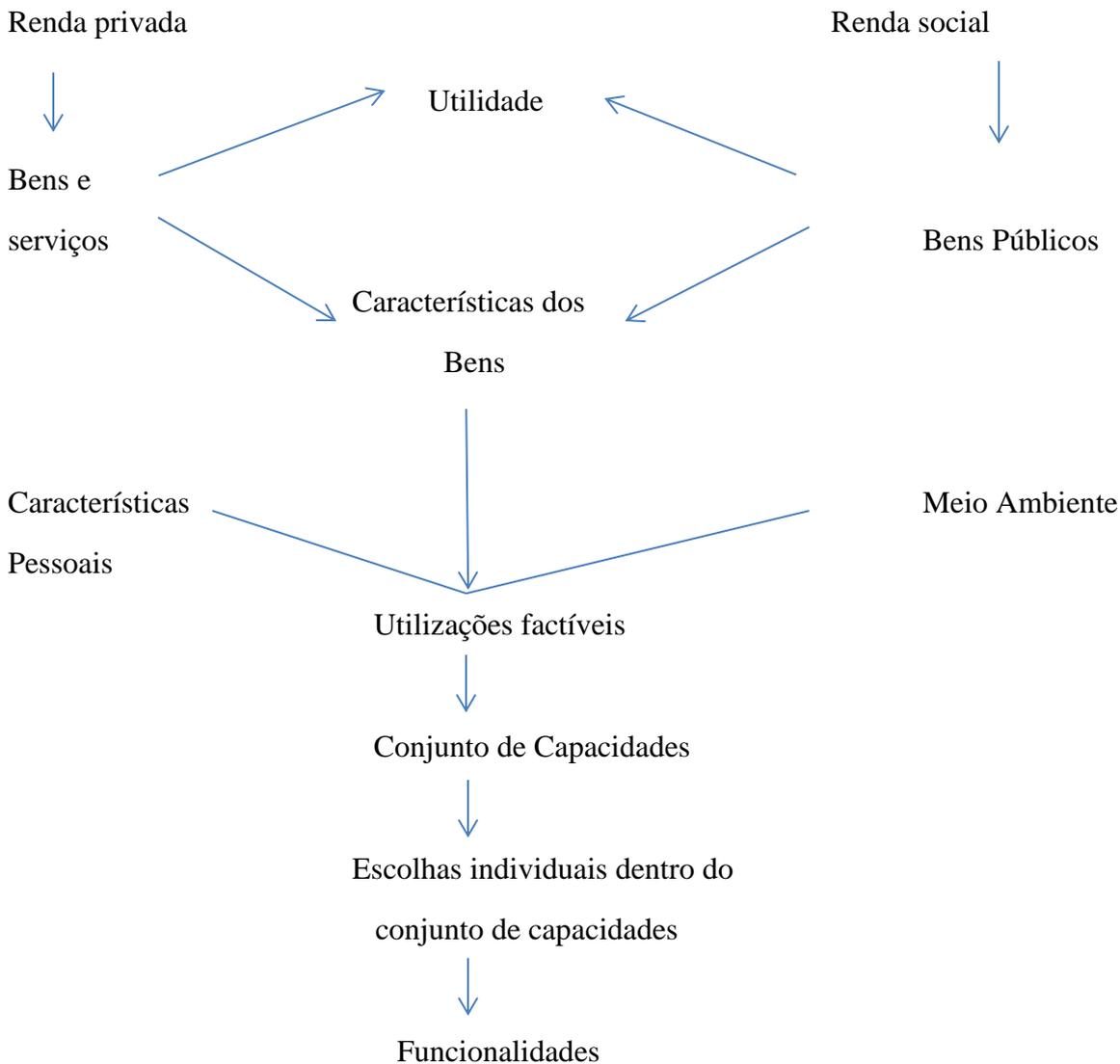
funcionalidade é a realização, enquanto capacidade é a habilidade de realizar. Funcionalidades estão, de certo modo, mais diretamente relacionadas às condições de vida, uma vez que existem diferentes aspectos de condições de vida. Capacidades, por sua vez, são noções de liberdade, num sentido positivo, quais são as reais oportunidades que você tem com relação à vida que você quer viver (Ibidem, p. 121)

Torna-se, portanto, clara, em Sen, a compreensão de que as funcionalidades alcançadas por uma pessoa, não são suficientes para determinar seu bem-estar. A sua abordagem das capacidades considera que as capacidades, ou as liberdades substantivas, são os fatores determinantes desse bem-estar. Capacidades são os conjuntos de combinações alternativas das funcionalidades. Neste sentido, elas estão relacionadas à noção de oportunidades, ou seja, a todas as coisas que as pessoas podem escolher fazer.

É importante ressaltar que as funcionalidades são influenciadas por dois fatores de conversão: (i) características pessoais e (ii) características sociais. Os primeiros referem-se ao como as pessoas podem converter os bens/serviços em funcionalidades. Dentre as características pessoais podem ser citadas as condições físicas, psicológicas, habilidades pessoais etc. Já os segundos fatores, estes referem-se às particularidades do contexto e seu papel (de contribuição ou de obstaculização) na conversão dos bens/ serviços disponíveis em funcionalidades. Neste conjunto de fatores podem ser citados as regras sociais, mecanismos e barreiras formais e informais de acesso aos bens e serviços, arcabouço legal e institucional vigente e suas formas de operação, entre outros.

Para ilustrar os distintos elementos e seus vínculos apresentados no enfoque das capacidades, a Figura 1 oferece uma melhor visão:

**Figura 1 – O enfoque das Capacidades – Elementos e seus Vínculos**



Fonte: Elaboração própria, a partir de Laderchi, Sait e Steward (2003)

Como críticas a este enfoque, existem, na atualidade, duas questões centrais sendo discutidas. A primeira indaga sobre *que* capacidades realmente importam e *como, por quem e quando* essas capacidades devem ser definidas. Esta questão tem ainda a ver com crítica de que esta abordagem é essencialmente individualista, uma vez que Sen destaca que capacidades são exclusivas de cada pessoa. A segunda questiona sobre a possibilidade de operacionalização desta abordagem enquanto instrumento de análise social. O conjunto

de capacidades de uma pessoa, argumentam seus adeptos, inclui não apenas oportunidades de escolhas, mas também oportunidades reais, factuais, aos que não têm escolhas.

De todo modo, a abordagem de Sen inspirou um grande debate interdisciplinar em torno do tema, que foi amplamente desenvolvido e refinado ao longo das últimas décadas. Dentre as contribuições mais notáveis, destaca-se o trabalho da filósofa estadunidense Martha Nussbaum (2006). Este trabalho possui vários pontos em comum com a abordagem de Sen, inclusive na crítica ao utilitarismo. No entanto, a principal diferença entre o trabalho desenvolvido por Sen e Nussbaum é o objetivo que cada um tem. Enquanto Sen propõe uma nova estrutura de se pensar o desenvolvimento, Nussbaum objetiva desenvolver uma teoria de justiça que deve ser absorvida pelos governantes e constituições dos países. Para tanto, Nussbaum propõe uma lista concreta de capacidades composta por dez categorias, a saber: (i) vida, (ii) saúde física, (iii) integridade física, (iv) sentido, imaginação e pensamento, (v) emoções, (vi) razão prática, (vii) associações, (viii) outras, (ix) diversão, (x) controle sobre o ambiente (NUSSBAUM, p.102). Sen, por sua vez, discorda de quaisquer tentativas de se estabelecer uma lista pré-definida de capacidades. Para ele, esta é uma tarefa do processo democrático e sua proposta centra-se na inserção de uma nova estrutura de pensamento no debate sobre desenvolvimento e não enumera quais devem ser exatamente os critérios de medição deste bem-estar.

Ainda nas tentativas de operacionalizar o marco analítico de Sen, a Iniciativa de Oxford sobre a Pobreza e Desenvolvimento Humano (OPHI), da Universidade de Oxford, propõe um conjunto de dimensões-chave para o bem-estar humano que permitiriam às pessoas prosperar e desfrutar da vida de maneira mais satisfatória, tendo como referencial as liberdades substantivas de Sen. A OPHI desenvolveu, desta maneira, um rol de “dimensões ausentes na análise da pobreza”, a saber: i) emprego- tanto formal como informal, com especial atenção à sua qualidade; ii) empoderamento ou capacidade-habilidade de alcançar objetivos que são valorizados pelo indivíduo; iii) segurança física – proteção quanto à violência às pessoas e às propriedades, iv) capacidade de viver sem sentir vergonha-dignidade, autoestima, respeito e liberdade e v) significação e valor: aspectos intangíveis como a felicidade, bem-estar psicológico (ALKIRE et al, 2011, p.4).

Assim, apesar das dificuldades operativas do conceito, alvo de sua principal crítica, a abordagem das capacidades estabeleceu, sem dúvida, um marco coerente com a complexidade do tema, para redefinir a pobreza, o que possibilitou uma ruptura com a

hegemonia da vertente econômica e assentou as bases para uma via alternativa na abordagem do desenvolvimento.

## **1.4 O enfoque da vulnerabilidade. Antecedentes, aportes e limites**

### **1.4.1 Antecedentes e seus usos**

Nos anos 1990, com a constatação do agravamento do quadro de pobreza e da desigualdade social na região Latino-americana, foi fomentado um intenso debate sobre o então vigente marco conceitual sobre a pobreza, bem como as opções de políticas utilizadas até então. As fortes limitações dos conceitos tradicionais que buscavam subsidiar a medição da pobreza e do bem-estar impulsionaram a concepção de um novo modelo explicativo que permitisse análises mais endógenas e dinâmicas.

A trajetória das distintas abordagens sobre a pobreza permitiu avanços importantes nos diagnósticos e em seus aspectos quantitativos, de determinação da extensão, de localização geográfica da população considerada pobre, sob os diversos enfoques e medidas. No entanto, no final dos anos 1980, com o agravamento da crise econômica na Região, que aumentou significativamente o número de pobres e excluídos, somada aos poucos resultados obtidos com os enfoques centrados nos aspectos econômicos fermentaram as discussões sobre a necessidade de um conceito mais abrangente e dinâmico para lidar com a pobreza.

O enfoque da vulnerabilidade contribuiu com o campo de conhecimento sobre a pobreza, na medida em que adicionou, às análises, uma compreensão mais rica e viva sobre a realidade, possibilitando captar, de forma mais precisa, as múltiplas causas e as distintas formas em que indivíduos, grupos e famílias se relacionam com um entorno complexo e cambiante, assim como os resultados desta interação, em termos de bem estar. Talvez a maior novidade do conceito de vulnerabilidade resida na possibilidade de construir um marco analítico capaz de abrir a “caixa preta” do comportamento das famílias (CELADE, 2002). Dado seu caráter dinâmico, ele possibilita identificar processos-chave intrínsecos ao fenômeno da pobreza, como as estratégias que as famílias utilizam diante dos eventos de risco, abrindo-se, assim o conhecimento sobre a relação entre estas e seus efeitos (BRONZO, 2005).

O conceito de vulnerabilidade social tem suas raízes datadas no período do segundo pós-guerra, com os estudos efetuados sobre grandes catástrofes e desastres naturais que passaram a ser analisados não somente pelo aspecto biofísico do fenômeno, mas também pela capacidade de resposta de indivíduos e coletivos a estas situações. No decorrer do tempo, este campo de análise passou a incorporar perspectivas mais complexas, buscando entender a emaranhada rede de relações humano-físico-sociais que situa-se no cerne dos grandes desastres. Assim, a noção de vulnerabilidade desloca o ponto central da dinâmica física do evento para a produção social, econômica e política do ambiente (HOGAN e MARANDOLA JR., 2006).

Castillo (2014) também identifica importantes contribuições ao original conceito de vulnerabilidade procedentes da produção pioneira de Sen (1981), divulgada sob o título *Poverty & Famines*, que debate sobre as dimensões da pobreza e da desigualdade, bem como dos pensadores que discutem o conceito de “bens de vida” (BELL, 2002; CHAMBERS, 1995; DE HAAN, 1999), ratificando os importantes aportes dos estudos sobre desastres naturais e vulnerabilidade (BLAIKIE, 1994; CERNEA, 1997).

De fato, as produções intelectuais de Caroline Moser, entre elas o seu importante livro *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, publicado em 1996, lançaram, definitivamente, as bases para a discussão internacional sobre o conceito de vulnerabilidade. Para esta autora, vulnerabilidade se define :

the well-being of individuals, households, or communities in the face of a changing environment. Environmental changes that threaten well-being can be ecological, economic, social, or political, and they can take the form of sudden shocks, long-term trends, or seasonal cycles. (...) Analyzing vulnerability involves identifying not only the threat, but also the "resilience" in exploiting opportunities and in resisting or recovering from the negative effects of the changing environment. The means of resistance are the assets that individuals, households, or communities can mobilize in the face of hardship (MOSER, 1996, p.28)<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> O bem-estar de indivíduos, famílias ou comunidades em face à mudança do ambiente. Mudanças do ambiente que ameaçam o bem-estar podem ser ecológicas, econômicas, sociais ou políticas e podem assumir a forma de choques bruscos, tendências de longo prazo ou ciclos sazonais. (...) Analisar vulnerabilidade envolve identificar não apenas a ameaça, mas também a “resiliência” em explorar oportunidades e resistir ou recuperar os efeitos negativos da mudança do ambiente. Os meios de resistência são os ativos que pessoas, famílias ou comunidades podem mobilizar em face à adversidade (tradução nossa).

o centro de gravidade que nos permite dar unidade a esta gama de elementos: espacialmente centrado, mas social e demograficamente significado, o lugar é uma estratégia metodológica para operacionalizar esta concepção de vulnerabilidade no contexto dos estudos de relação população-ambiente. É uma estratégia, que,

Moser (1996) também esclarece que, apesar de as pessoas mais pobres serem, frequentemente, as mais vulneráveis, o conceito de vulnerabilidade não deve ser usado como sinônimo de pobreza. Isso porque, as medidas de pobreza são geralmente estáticas, fixas no tempo e a vulnerabilidade, ao contrário, é uma referência mais ativa, que melhor reflete as dinâmicas e movimentos de entrada e saída da pobreza.

No mesmo sentido, Rodriguez indica que a noção de vulnerabilidade possibilita aproximações mais dinâmicas, sob as quais se tornam factíveis antecipações de riscos, de danos e de imobilidade, da mesma forma que permite potencializar processos de adaptação diante deste cenário. Sendo assim, esta noção configura-se válida tanto para indivíduos, quanto para grupos pequenos, comunidades, segmentos sociais ou nações com um todo (RODRIGUEZ, 2000).

No contexto das análises que serão desenvolvidas neste trabalho, também interessa as abordagens que incorporam as dimensões demográfica e territorial, como aspectos determinantes da vulnerabilidade. Resulta particularmente importante para esta investigação compreender as relações entre os fatores demográficos das famílias, tais como: o tamanho das unidades familiares, taxas de dependência, arranjos e fase no ciclo de vida com as suas capacidades e limites para gerar, expandir e reproduzir recursos. Rodriguez propõe que estes fatores sejam analisados sob três dimensões: i) pautas de estruturação – arranjos familiares, chefatura, relações intrafamiliares; ii) ciclo de vida-fecundidade, idades dos membros e dos chefes de família e iii) condições demográficas básicas – tamanho das famílias e taxas de dependência (crianças, idosos e pessoas com deficiência) (RODRIGUEZ, Idem).

A vinculação território-vulnerabilidade permite também a incorporação de outras matizes analíticas importantes na medida em que reconhece que as dinâmicas de troca e de acesso a recursos são condicionados pela conformação do espaço nas suas dimensões sociais, econômicas e culturais. Nesta perspectiva, o lugar representa.

#### **1.4.2 Usos do conceito de vulnerabilidade e suas críticas**

---

por ser aberta, permite incorporar medidas diferenciais dependendo dos contextos e das variáveis que, em cada caso, são mais significativas (MARANDOLA JR., 2009, p.18).

Quanto à utilização prática do conceito de vulnerabilidade, o Centro Latino-americano e Caribenho de Demografia (CELADE- CEPAL), identifica quatro usos no âmbito das políticas públicas (CELADE, 2002): a) para referenciar grupos específicos da população, considerados importantes para as análises e intervenções de políticas sociais por compartilharem atributos, condutas e/ou problemas comuns; b) para lidar com situações cotidianas típicas da sociedade moderna, marcadas pela incerteza, insegurança e desproteção<sup>11</sup>; c) para o debate e estudos sobre sistemas de proteção social, na medida em que introduz a compreensão dos novos riscos e, com isso, a necessidade de abordagens inovadoras, neste campo, que sejam capazes de lidar com uma realidade complexa e instável e c) para estudar o fenômeno da pobreza e as estratégias utilizadas pelos pobres, a partir de um enfoque de ativos. É sobre este último uso que se ancora este estudo, cujo conteúdo e aplicação serão detalhados mais adiante.

Entretanto, não se pode desconhecer que, apesar das inegáveis virtudes do conceito de vulnerabilidade para o campo da investigação sobre a pobreza, existem limitações levantadas pelos críticos desse enfoque, assim sistematizadas por Crossley: em primeiro lugar os críticos argumentam que o enfoque apresenta tendência à “individualização” das fontes de pobreza, exclusão e desigualdade, revelando, assim, uma omissão do papel da ação coletiva e da influencia dos processos de maior dimensão e complexidade, como as dinâmicas de acumulação capitalista e as discriminações históricas. Segundo, e relacionado diretamente com o anterior, mencionam que a abordagem se ajusta, com muito conforto, ao paradigma liberal, já que trata o tema da mobilidade social (ainda que não explicitamente) sem tocar nas explicações sobre a incidência e as formas de ação coletiva classista. Por último, criticam a estendida aplicação, com algumas distorções, dos critérios de vulnerabilidade no desenho e na gestão de programas sociais de muitos governos da região da América Latina, que, por sua vez, estão focalizados “nos mais pobres” ou naqueles sob “maior risco”, “tecnificando”, ao extremo, a concessão dos benefícios sociais, com a finalidade de torná-los cada vez mais restritos (CROSSLEY, pp.30-32). Mas, estes, são limites que, por falta de alternativas mais seguras em relação a eles, foram assumidos por este estudo. Veja-se a seguir os principais conteúdos e indicadores do conceito.

---

<sup>11</sup> É importante destacar a contribuição de autores como Giddens (1997), Beck (1992) e Sennet (2000) para este debate, dado que descrevem uma “vulnerabilidade fabricada”. A questão central se localiza na produção permanente dos riscos e perigos, na nossa sociedade contemporânea, na qual é destacado o papel da mídia e das novas tecnologias de informação e comunicação. Ao mesmo tempo, as instituições existentes são limitadas para solucionar as demandas derivadas de tais riscos e daí a origem dos conflitos (Beck, 1992).

### 1.4.3 Vulnerabilidade e risco

Nas últimas décadas, o medo e a sensação de desproteção invadiu a vida cotidiana em todo planeta, alcançando pessoas comuns, de todas as idades, classes e credos. Acontecimentos como a onda de terrorismo mais recente (Paris, Istambul, Jacarta), os graves acidentes ecológicos (Mariana, Minas Gerais) e a violência gratuita nas grandes cidades do Brasil, por exemplo, colocam em evidencia o quão imponderável tornou-se o dia-a-dia contemporâneo.

Bauman (2003) explica que, como efeito de uma “globalização negativa” o medo, o perigo e o risco se encontram no centro do debate contemporâneo sobre a vulnerabilidade. Nas últimas décadas a humanidade passou a alimentar um sentimento constante de suscetibilidade e uma sensação crescente de insegurança. No entanto, segue o autor, esta vulnerabilidade não pode ser mais evitada pela proteção do Estado, dado que as forças da globalização multiplicaram os riscos e os tornaram cada vez mais difusos e impalpáveis.

A importante reflexão de Beck sobre o risco, na contemporaneidade, ou como ele denomina na “modernidade avançada”, incluem nuances interessantes para esta análise. O autor afirma que passamos de uma sociedade repartidora de riqueza, para uma sociedade repartidora de riscos. Assim como na anterior sociedade repartidora de riqueza, a desigualdade se encontra no centro deste novo paradigma societário. Numa análise internacional, ainda que seja bastante evidente que a maior parte dos riscos é seja absorvida pelos países pobres (ampla gama de riscos à natureza e à saúde humana que acabam repercutindo social e economicamente), Beck adverte sobre o “efeito *boomerang*” desta nova desigualdade, dado que suas implicações transcendem o esquema de classes. Assim, esta nova geração de riscos tem o poder de afetar, mais cedo ou mais tarde, tanto a ricos como a pobres, sem distinção (BECK, 1992, p.29). Ademais, reitera o pensamento de Bauman, na medida em que conclui que estas novas desigualdades internacionais superam as competências do Estado nacional tradicional. Os riscos são universais, supranacionais, imprevisíveis e imponderáveis, de difícil alcance para os poderes do Estado. Em outras palavras, todos estão independentemente da latitude em que se encontrem, de alguma forma conectados, vulneráveis e expostos.

Na ampla literatura sobre vulnerabilidade, frequentemente o conceito se encontra vinculado à noção de risco, conformando, assim, uma importante base para as principais linhas de sua interpretação. Neste sentido, CROSSLEY (2008) menciona que, na América Latina, os enfoques ligados ao conceito de vulnerabilidade social seguiram dois caminhos. O primeiro assume que a vulnerabilidade é um atributo ou uma dimensão particular de indivíduos, famílias ou comunidades que agrega complexidade às análises destas unidades de referência; análises estas comumente vinculadas a processos estruturantes que representam situações de fragilidade, precariedade, indefesa e incertezas, as quais afetam as possibilidades de mobilidade ascendente, integração e desenvolvimento. Esta perspectiva está alinhada, por exemplo, com o pensamento de Caroline Moser e oferece elementos para o trabalho de alguns importantes autores latino-americanos como Rubem Kaztman, Carlos Filgueira, entre outros. O segundo enfoque, de acordo com Crossley, concentra-se no efeito conjunto exercido pelos múltiplos fatores de risco sobre estas unidades (indivíduos, famílias ou comunidades). Logo, estes são vulneráveis na medida em que sofrem o efeito conjunto destes fatores. Embora seja verdade que a distribuição destes fatores de risco esteja associada à distribuição desigual de bens e serviços, nesta concepção o foco, da consideração do problema desloca-se da distribuição dos atributos, bens e recompensas materiais para a distribuição de riscos, que são consequência de processos coletivos de tomada de decisão. A este enfoque filiam-se autores como Anthony Giddens, Ulrich Beck e Jorge Rodriguez Vignoli.

A classificação proposta por Crossley dos estudos sobre vulnerabilidade pretende, acredita-se, estabelecer uma divisão purista de enfoques, criando uma certa artificialidade e assepsia entre ambos, que, na prática não se verificam. A evolução da literatura mostra que para se avançar na compreensão mais ampla e integrada sobre a vulnerabilidade – conectando as diversas peças que compõem este mosaico, foi imprescindível cruzar as fronteiras entre a análise isolada das unidades vulneráveis (famílias, comunidades) e a análise do entorno e seus riscos inerentes. Com este movimento, foi possível reenquadrar a problemática e redefinir um modelo analítico capaz de lidar com as duas vertentes do problema. Dessa forma, o risco não pode ser dissociado da vulnerabilidade, entendimento com o qual esta tese compartilha.

As considerações de Busso (2001; 2002), explicitam bem esta conexão ao dizer que

“la vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye con el riesgo o probabilidad del individuo, del hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante a cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas” (BUSSO, 2001,p.8).

Assim, as condições de indefesa, fragilidade e desproteção, quando combinadas com um entorno instável (riscos) associado a uma falta de resposta (desamparo) por parte do Estado, levam os indivíduos e famílias ao deterioro do seu bem-estar. Esta exposição ao risco, somada às debilidades internas, particulares, paralisam a ação dos sujeitos e os impedem de qualquer possibilidade de elaborar estratégias para superar a situação de dificuldade que lhe é imposta.

Agregando outro ponto de vista, considera-se relevante o aporte do enfoque do “Manejo Social do Risco”<sup>12</sup> (MSR) ao debate conceitual da vulnerabilidade. Sua ideia central se localiza-se no reconhecimento que todas as pessoas, domicílios e comunidades são vulneráveis, tendo em conta a existência de múltiplos riscos de distintas origens, sejam estes naturais (como terremotos, inundações e doenças) ou produzidos pela ação humana (como desemprego, deterioração ambiental e guerras). Estes eventos afetam as pessoas, comunidades e regiões de uma maneira imprevisível e suas consequências geram e aprofundam a pobreza. A pobreza, assim, tem relação com a vulnerabilidade na medida em que os pobres estão mais expostos aos riscos e contam com poucos recursos e instrumentos para manejar estes riscos. Este enfoque propõe três categorias de estratégias para reduzir ou mitigar o risco e, conseqüentemente, a vulnerabilidade: i) estratégias de prevenção – reduzir a possibilidade de um risco (“*down-side risk*”); ii) estratégias de mitigação– diminuir o possível efeito de um futuro risco; iii) estratégias de superação – aliviar o impacto do risco, uma vez já produzido (HOLZMANN E JØRGENSEN, 2000, p.4, p.16, 17).

Neste enfoque, a medição do risco e os objetivos de seu manejo dependem do grupo envolvido. Para os muito pobres, a medida é a máxima perda possível de bem-estar e, desta forma, os instrumentos adequados são aqueles que reduzem esta perda ao mínimo (evitar a máxima perda). Para aqueles que se localizam próximos à linha da pobreza, o objetivo é reduzir as probabilidades de que fiquem abaixo desta linha. E, por último, para os que têm uma renda maior, o objetivo é o de evitar o deterioro da renda e do bem-estar já

---

<sup>12</sup> Do Banco Mundial. Ver documento completo em HOLZMANN, R e JØRGENSEN, S (2000).

conquistado, por meio de estratégias de maximização da utilidade esperada, como a diversificação da carteira de ativos e seguros.

Há diversas críticas a esta proposta. Primeiramente, por ser considerada uma abordagem “reducionista” ou focalizada, na medida em que concebe os pobres como o grupo alvo das políticas sociais<sup>13</sup>. Neste sentido, a ação do Estado se transforma em sinônimo de redes de proteção social (*safety nets*), sendo, no entanto, residual e não universal. A proteção social prestada pelo Estado reduz-se a um conjunto de programas modulares e flexíveis segundo os distintos graus de vulnerabilidade do “usuário elegível” (SOJO, 2003). Em segundo lugar - considerando os argumentos de autores como Beck e Bauman - o enfoque revela-se limitado na medida em que o “manejo” de riscos, no sentido de controlá-los ou contê-los, restringe-se a uma gama muito pequena dos mesmos, tendo em conta a imponderabilidade, imprevisibilidade e a velocidade em que os riscos atuais ocorrem. Por isso, ambos os autores coincidem na descrença do uso de instrumentos e ferramentas que prometem um certo domínio sobre o cenário e sobre os riscos aos quais todos estão submetidos. Coincidem, ademais, com a visão de Sojo (2003), quando afirmam que há de se elevar o tema “ao debate político” e tomar as medidas (governo e sociedade) à altura da complexidade e da importância do tema. Assim, restringir a proteção social do Estado ao âmbito individual e não societário, não lhes parece uma alternativa crível e sustentável. A estruturação de redes de proteção social permanentes e universais, de amplo apoio político, parecem ser mecanismos mais sólidos, que têm se mostrado mais eficientes para mitigar e prevenir riscos sociais.

No enfoque teórico utilizado nesta tese, é relevante mencionar que, no centro do debate em torno do binômio vulnerabilidade-risco encontra-se a noção dos “ativos”. A posse de ativos (humanos, físicos, financeiros e sociais), assim como as estratégias para mobilizá-los, determinam a maneira com a qual as famílias e os indivíduos lidam com os riscos e as oportunidades no seu entorno.

Portanto, para efeitos desta análise, a vulnerabilidade refere-se, antes de tudo, à posse, ao domínio e à mobilização dos recursos materiais e simbólicos que permitem às

---

<sup>13</sup> O enfoque propõe que, para criar ativos humanos, físicos, financeiros e naturais se necessitaria incrementar os gastos sociais em serviço básico, estabelecendo, ao mesmo tempo, garantias de acesso, qualidade e seguimento (Banco Mundial, 2000). No entanto, Sojo (2003) discute esta aparente contradição, na medida em que estas garantias sociais se reduzem e se focalizam num grupo muito específico, considerado “elegível” para tais serviços. Com isso, se instala um retrocesso em relação aos avanços na consolidação de sistemas universais de bem-estar.

famílias seu desenvolvimento em sociedade. O enfoque da vulnerabilidade visa, em síntese, compreender e conceituar a formação, o uso e a reprodução dos ativos sociais (KAZTMAN e FILGUEIRA, 2006). Nesta compreensão, a centralidade se desloca da identificação dos riscos para a articulação dos aspectos relativos: i) às dotações iniciais e as formas de reprodução dos ativos; ii) ao uso de estratégias diferenciadas de indivíduos, famílias e comunidades em diferentes dimensões e iii) à conformação de cenários políticos e econômicos (locais, nacionais e internacionais). Assim, o grau de vulnerabilidade poderia ser identificado, com mais precisão, a partir da interação destes elementos (BUSSO, 2001). É o que será tratado no próximo capítulo.

## **CAPITULO 2**

## **A PERTINÊNCIA DA CONJUGAÇÃO “ATIVOS-VULNERABILIDADE-ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES” COMO MARCO REFERENCIAL MAIS ADEQUADO**

Viu-se, no capítulo anterior, que os trabalhos pioneiros de Moser inauguram, no final dos anos 1980, o marco conceitual seminal no campo dos estudos sobre a pobreza e a vulnerabilidade. Esta abordagem reflete o acúmulo do debate na área do conhecimento sobre a pobreza, confirmando as sérias limitações dos enfoques anteriores para compreender tal problemática. Da mesma forma, o enfoque dos ativos-vulnerabilidade, tributário dessa abordagem, propiciou a construção de um marco analítico mais contemporâneo, dinâmico, maleável e altamente adaptável ao estudo das distintas facetas que compõem o fenômeno estudado, introduzindo uma “nova agenda da pobreza” (LIPTON e MAXWELL, 1992)

Analisar a vulnerabilidade segundo Moser (1998), significa identificar não somente as ameaças como também a resiliência às situações negativas e a capacidade de resposta às oportunidades geradas pelo entorno. Para a autora, os meios de resistência são os ativos e “*entitlements*”<sup>14</sup> que podem ser individuais, familiares ou comunitários. Quanto mais ativos as pessoas possuem e quanto maior a sua capacidade de mobilizá-los, menos estarão sujeitas à insegurança social.

Inicialmente a abordagem desenvolvida por Moser se inspirou nos trabalhos clássicos de Sen (1981), tendo como princípio orientador a forte vinculação entre a vulnerabilidade e a posse de ativos, bem como as suas estratégias de uso. No entanto, a autora adverte que, para as famílias conseguirem resistir (capacidade de resiliência) aos choques e às ameaças externas, reduzindo assim sua vulnerabilidade, elas dependem não somente dos “ativos iniciais”, mas também de sua habilidade para transformá-los em renda, comida e outros itens materiais de satisfação de necessidades. Neste sentido, identifica dois padrões de transformação de ativos: um voltado à intensificação das estratégias existentes e, outro, ao desenvolvimento de novas e/ou diversificação das estratégias (MOSER, 1996).

A partir de uma importante pesquisa empírica, coordenada por Moser, o marco dos ativos-vulnerabilidade ganhou um corpo mais robusto de evidências. Ela investigou quatro

---

<sup>14</sup> O conceito de *entitlements* usado aqui por Moser é oriundo do pensamento de Sen. Para o autor, o *entitlement* de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes de bens que podem ser adquiridos através do uso de canais legais de aquisição, facultados a esta pessoa. Assim, a noção de *entitlement* não pode ser confundida com ideias normativas sobre quem poderia “moralmente ter o direito”. A referência diz respeito àquilo que a lei garante e apoia (SEN, 2012, p.57).

comunidades pobres em cidades cujos países haviam enfrentado séria crise econômica nos anos 1980<sup>15</sup>. Foram examinadas as respostas das famílias, tendo em conta seus portfólios de ativos, diante de uma deterioração na economia e no mercado de trabalho. Como aprendizados, a autora destacou seis grandes temas, descritos e especificados no Quadro 1 abaixo.

**Quadro 1 – Principais destaques do marco ativos-vulnerabilidade com base em evidências empíricas**

Tema	Destaques
Distinção entre vulnerabilidade e pobreza	Vulnerabilidade é uma medida dinâmica e não pode ser entendida como um conceito estático, como a pobreza e nem identificada exclusivamente com a pobreza. Apesar de os pobres serem mais vulneráveis, nem todos os vulneráveis são pobres. O conceito de vulnerabilidade guarda duas dimensões: a sua sensibilidade <sup>16</sup> e a resiliência.
Distinção entre vulnerabilidades e capacidades	Mesmo em situações de crise e declínio econômico, muitas famílias podem contar com uma série de recursos para enfrentar situações negativas. As capacidades dos indivíduos e famílias são influenciadas profundamente por fatores desde a perspectivas de ganhos para a sobrevivência até os efeitos psicológicos da privação.
Relação entre vulnerabilidade e posse de ativos	Analisar vulnerabilidade significa também analisar a resistência às ameaças e adversidades. Quanto mais ativos possuem, menos vulneráveis serão os indivíduos, famílias e comunidades. São destacadas importantes distinções entre os ativos e vulnerabilidades entre o meio urbano e rural. Enquanto no meio urbano o trabalho é o principal ativo para os pobres e estes pagam por comida, abrigo no meio rural a terra é o principal ativo e representa mais que abrigo: é garantia de bem-estar e sobrevivência.
Categorias de saídas e de estratégias de administração dos ativos	O tema das estratégias de sobrevivência dos pobres foi estudado, com anterioridade, por outros atores, como Lewis (1980), Lomnitz (1975), entre outros. A autora utiliza ferramentas analíticas oriundas da literatura sobre segurança alimentar para a compreensão da administração dos ativos.

Fonte: Adaptado de Moser (1998).

A partir dos primeiros aportes teóricos e operativos de Moser à teoria dos ativos-vulnerabilidade, um rico debate se instalou, com uma grande diversidade de contribuições, críticas e reformulações. Multiplicaram-se os enfoques e a competição entre autores, na tentativa de criar paradigmas alternativos, mas, ao mesmo tempo, foi gerada uma complexa

<sup>15</sup> Trata-se das cidades de Lusaka (Zâmbia), Guayaquil (Equador), Metro Manila (Filipinas) e Budapeste (Hungria).

<sup>16</sup> No texto original, em inglês corresponde à *sensitivity*. No entanto, na versão editada em espanhol, a palavra foi traduzida como *susceptibilidad*, entendida como a magnitude da resposta de um sistema a um evento externo.

(e talvez confusa) literatura que versou sobre os mesmos temas, utilizando termos distintos (LONGHURST, 1994). Surgiram, neste contexto, nomenclaturas muito variadas para os termos *ativos, capacidades e dotação de recursos*.

No entanto, como assinala Kaztman (1999, 2002), produções de Moser foram importantes porque sedimentaram a base do debate sobre a relação entre ativos e vulnerabilidade. Em particular as pesquisas de Moser possibilitaram observar e analisar as estratégias das famílias diante das adversidades e eventos negativos (chamados “choques”). Permitiram também conhecer como se produzem os ativos das famílias, como estes são protegidos, acumulados, investidos e como se articulam uns com os outros. Todavia, Kaztman ressalta as limitações do enfoque, na medida em que ele não considera o papel fundamental do contexto econômico, político e social que determina as possibilidades de se adquirir e acumular ativos. Sendo assim, ele propõe uma ampliação do escopo da análise de Moser:

Nuestro agregado a la propuesta de Moser fue vincular la existencia de activos en los hogares, y sus capacidades para movilizarlos, a las lógicas de producción y distribución de activos en cada sociedad. Reconocemos el paso fundamental que da Moser al abrir la caja negra de los hogares y preguntarse por los recursos que tienen y por las estrategias que usan para movilizarlos ante crisis o adversidades. Lo que proponemos en nuestro enfoque es ampliar la pregunta, interrogándonos acerca de cómo construir sociedades que minimicen la ocurrencia de esas situaciones de riesgo para que afecten a un número lo más pequeño posible de personas y familias (KAZTMAN, 2006, p.9)

Moser, por seu turno, ultrapassou, posteriormente, as limitações dos seus estudos, seguindo o sentido indicado pelas críticas de Kaztman. Transcorrida duas décadas de um profícuo debate, marcado pelo robustecimento do corpo teórico no campo dos ativos, Moser expandiu suas análises e reformulou o marco de ativos-vulnerabilidade, o qual ganhou novas vertentes de análise. Passa a denomina-lo “acumulação de ativos”<sup>17</sup>. Nesta perspectiva, a autora foi além da análise técnica, que identifica os diferentes graus de acumulação dos ativos, fazendo a correlação dessa acumulação com as características individuais e das famílias e seus respectivos níveis de pobreza. Nesta nova abordagem, é

---

<sup>17</sup> Para maiores detalhes sobre o trabalho em referência, ver Moser (2008): “*Gente del Barrio, Vidas Extraordinarias*”, onde a autora conclui um estudo longitudinal analisando dados de painel, que expressam os ativos selecionados por Moser neste estudo. Foram analisados os ativos de um conjunto de famílias de uma comunidade (Indio Guayas) na cidade de Guayaquil, Equador entre 1974 e 2008. O trabalho também é relevante do ponto de vista das inovações metodológicas introduzidas na última onda de análise dos dados, pois é criado um índice de ativos e a autora incrementa as análises quali-quantitativas, com ênfase no que denomina “econometria narrativa”.

destacado o papel do contexto, isto é, dos determinantes econômicos e políticos dos processos de acumulação e conseqüente distribuição de recursos materiais e de poder. Este passo foi muito importante, na medida em que, com ele, se reconhece que os ativos existem dentro de um marco específico de relações sociais conflituosas. Assim, os processos sociais, as estruturas e as relações de poder medeiam o acesso a ativos e a acumulação do seu valor (MOSER, 2008, p.25).

Estes avanços, sem dúvida, possibilitaram análises mais abrangentes e mais conectadas com o entorno, o que aproxima, de alguma maneira, este novo enfoque de Moser aos postulados desenvolvidos por Kztzman e outros pensadores no final dos anos 1990, quando passaram a desenvolver a teoria AVEO: Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades (este último elemento corresponde à agregação proposta ao enfoque original de Moser).

## **2.1 O enfoque dos Ativos, Vulnerabilidade e Estruturas de Oportunidades- AVEO**

Como já mencionado o enfoque AVEO tem como ponto de partida os trabalhos desenvolvidos pela pesquisadora britânica Caroline Moser. Posteriormente à proposta original da autora, datada do final dos anos 1980, os pesquisadores da CEPAL e PNUD Montevideu, agregaram a categoria “estrutura de oportunidades” à base teórica de Moser, ressaltando, com isso, as macroestruturas sociais responsáveis pela produção, reprodução e distribuição dos ativos.

Além dos trabalhos de Moser, o enfoque AVEO tem suas raízes em outros dois antecedentes: i) as mudanças na abordagem do desenvolvimento da América Latina, que promoveram a redução do escopo da proteção social do Estado e ii) as rápidas transformações na vida social na América Latina (não atribuíveis somente à escassez de renda e de recursos financeiros e nem passíveis de serem enfrentadas a partir das formas tradicionais de atuação do Estado) (CELADE, 2002).

O marco analítico associado ao paradigma AVEO não objetiva, estritamente, fazer medições ou classificações entre pobres e não pobres; sua proposta visa ir mais além. Procura oferecer um corpo sistemático de conceitos e relações que explique o fenômeno da pobreza, contribuindo para a ação mais assertiva e eficiente sobre causas desse fenômeno. Contém, portanto, como eixo explicativo, os recursos com os quais os domicílios contam

para enfrentarem as adversidades externas, dando, desta forma e relevo aos processos de geração destes recursos.

Com isso, a abordagem AVEO resultou particularmente interessante por que: i) traz consigo a possibilidade de captar e compreender melhor as dinâmicas de reprodução dos sistemas de desigualdade e de exclusão e as estratégias das famílias para superar situações críticas; ii) oferece um instrumental analítico potente para a ação e orientado às políticas públicas, afastando-se dos modelos assistencialistas de combate à pobreza e iii) compreende melhor as dinâmicas de entrada e saída da pobreza (MOSER e MCILWAIN, 1997).

Uma das principais virtudes deste enfoque foi o “reencontro” com as tradições do pensamento da sociologia e da antropologia, erigido sob o suposto de que qualquer ação intencional dirigida a incidir sobre comportamentos e mecanismos será mais viável se os tem em conta e não se opõem a estes (KAZTMAN, 1999). Em outras palavras, do ponto de vista da atuação pública, torna-se mister compreender as dinâmicas sociais existentes para melhorar as capacidades das políticas sociais, tornando-as mais viáveis e eficientes.

Ao colocar a abordagem AVEO em tela, observa-se que os três pilares que a compõem – Ativos, Vulnerabilidade e Estrutura de Oportunidades - são indissociáveis como marco explicativo da pobreza, pois representam de fato uma macro categoria de análise, composta de três outras categorias imbricadas e inter-relacionadas. Esta é, no entendimento deste estudo, a fortaleza do enfoque, porque logra reunir as principais peças que conformam a engrenagem da produção e reprodução da pobreza. Filgueira (2006) discute que a vulnerabilidade social é uma configuração negativa e particular resultante da intersecção de dois conjuntos: um macro, relativo à estrutura de oportunidades; e, outro, micro, referente aos ativos dos indivíduos e famílias.

Assim, na perspectiva do paradigma AVEO, na análise da pobreza é relevante reconhecer estas duas dimensões. A dimensão macro social, refere-se à oferta institucionalizada de oportunidades que proporcionam o mercado, o Estado e a sociedade<sup>18</sup> e a dimensão micro social, diz respeito aos recursos, capacidades e ativos que contam e mobilizam as famílias e indivíduos, para “capturar” estas oportunidades. Ambas as dimensões estão estreitamente relacionadas e sob a compreensão de que os recursos

---

<sup>18</sup> Referentes ao desenvolvimento de capital humano, que se concretizam em oferta e acesso de serviços de saúde, educação, trabalho, proteção social e em oportunidades de integração na comunidade (redes e organizações sociais).

somente se convertem em ativos quando é permitido às famílias acessar as oportunidades que as regras institucionais estabelecem. Apesar do caráter objetivo das oportunidades, estas somente podem ser concretizadas quando as famílias e indivíduos podem reconhecê-las e aproveitá-las. Em vista disso, o enfoque considera como um importante ponto de análise as barreiras e fatores impeditivos da efetivação das oportunidades disponíveis (WORMALD et al 2002).

Desta forma, a capacidade de enfrentar positivamente um risco seria determinada fundamentalmente pelos ativos dos indivíduos, famílias ou grupos, combinada com as potencialidades do entorno dos sujeitos implicados (FILGUEIRA, 2006). Em adição, Hogan e Marandola (2006) consideram que a exposição ao risco, a capacidade de lidar com a crise ou com o choque e a potencialidade das consequências severas desses eventos (entendendo-se, neste caso, como sendo determinadas pelo contexto social), conformam o tripé da vulnerabilidade.

Esta complexa engrenagem entre ativos e estruturas de oportunidade é salientada e reiterada na abundante produção intelectual liderada pelo grupo de Rubén Kaztman. Seus componentes reforçam que não há sentido debater o tema dos ativos fora do contexto dos padrões de mobilidade e integração social e da estrutura de oportunidades presente. Acrescentam, ademais, que este enfoque é bastante flexível quanto à seleção das dimensões em que se definem os ativos (físicos, humanos, financeiros e sociais) e que a sua particular dependência à estrutura de oportunidades permite modelar distintas explicações da pobreza a partir de diferentes paradigmas: alguns com mais ênfase no Estado, outros na sociedade ou no mercado (KAZTMAN, 1999)

Por outro lado, o enfoque do grupo cepalino se assemelha ao marco de ativos-vulnerabilidade na medida em que ambos concordam que vulnerabilidade não é sinônimo de pobreza. Nesta perspectiva, distintos segmentos da sociedade, e não somente os pobres, enfrentam situação de vulnerabilidade por sua limitada ou nula capacidade de acessar as oportunidades disponíveis (como situações de marginalizações étnicas, por exemplo), que serviriam para melhorar sua situação de bem-estar e cidadania (KAZTMAN, 1999; WORMALD et al 2002).

Já no enfoque de Amartya Sen, sobre as oportunidades e suas barreiras de acesso, o tema é tratado sob dois aspectos. Na visão das liberdades substantivas, ponto central da sua teoria, é discutida a distinção entre o aspecto dos processos que permitem a liberdade e o

aspecto da oportunidade da liberdade. Isso significa reconhecer que a privação de liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (violação de direitos, barreiras religiosas ou de gênero, por exemplo) e/ ou da oferta de oportunidades inadequadas, isto é, daquelas que, na realidade, não são capazes de serem capturadas por determinados grupos, dadas às certas circunstâncias pessoais e sociais. Adverte, assim, tal teoria, que, no intuito de criar e expandir oportunidades é importante evitar restringir a atenção apenas aos procedimentos apropriados ou, alternativamente, apenas às oportunidades adequadas (SEN, 2012, p.32). Ambos, processos e oportunidades, têm a sua própria importância na abordagem do desenvolvimento como liberdade.

Importa salientar, entretanto, que, apesar de toda a riqueza do paradigma AVEO, o mesmo, por ser recente, apresenta limitações tanto no campo conceitual, como no operativo. No primeiro caso, como afirma Kaztman, os conceitos que sustentam este enfoque não são inequívocos. Se, por um lado, a natureza mutante da realidade foi o grande motor propulsor do desenvolvimento de uma nova abordagem, mais dinâmica, capaz de oferecer um marco analítico mais flexível e adequado à realidade imposta, por outro, é esperado que esta mesma força dinamizadora provoque novas instabilidades (necessárias, ao nosso ver) ao corpo teórico do enfoque. O estudo da pobreza dentro de um cenário social cada vez mais complexo e mutante, exige, igualmente, mais plasticidade e elevado poder de adaptabilidade dos seus marcos explicativos. No segundo caso, muitas pesquisas vêm sendo desenvolvidas a partir do enfoque AVEO, e com isso, nos últimos anos, houve contribuições importantes para “fechar a brecha” quanto à aplicabilidade e articulação das ferramentas conceituais ofertadas pelo enfoque. No entanto, estes estudos ainda se encontram incipientes e ainda carecem de maturidade para que se tenha um conjunto de instrumentos e escalas confiáveis para a efetiva aplicação do conceito AVEO.

A seguir, serão particularmente explicitados os temas dos ativos e das estruturas de oportunidade, que conformam, junto com o conceito da vulnerabilidade, os pilares da abordagem AVEO.

### *2.1.1 Os ativos*

Ativos<sup>19</sup> não são meramente meios para a sobrevivência ou simples recursos que as pessoas usam para sua subsistência. Eles contêm um significado intrínseco e habilita os indivíduos para *serem e agirem*. Desta forma, sua aquisição não se dá de forma passiva, ao contrário, eles criam poder de agência e empoderamento nos indivíduos, famílias e comunidades (BEBBINGTON, 1999). A posse de capital humano<sup>20</sup>, por exemplo, não significa apenas pessoas produzindo mais e mais eficientemente, mas lhes permite a criação de mais capacidade (*capabilities*) para engajar-se de forma frutífera e significativa com o mundo e, o mais importante, gerando capacidades para mudar o seu entorno (SEN, 2012).

Um dos enfoques pioneiros no campo dos ativos foi elaborado por Michael Sherraden (2001), nos Estados Unidos. A partir da análise da sociedade norte-americana, Sherraden fez uma distinção entre ativos (a acumulação de riqueza de uma família) e renda (recursos associados ao consumo de bens e serviços). Considerou, além disso, o fato de que os pobres têm capacidade de poupar e acumular ativos, reiterando que, os ativos têm efeitos sociais, psicológicos e cívicos positivos. Acrescentou ainda que, além destes efeitos, os ativos representam importantes “amortecedores” contra as crises econômicas, podendo atuar como elementos de ruptura de esquemas de pobreza intergeracional e possibilitam a construção de capacidades em famílias e comunidades no longo prazo. Desta forma, enfatizou, como outros autores, a importância das estruturas institucionais que viabilizam ou obstaculizam a criação e acumulação de ativos. Chamou a atenção particularmente para as políticas públicas regressivas dilapidadoras de ativos, como, por exemplo, as políticas tributárias que não discriminam positivamente domicílios de baixa renda ou lhes outorga algum subsídio que facilite e alavanque esta acumulação (SHERRADEN, 2001).

Kaztman (1999) põe em evidência que a noção de ativos deriva da tradição da economia e da contabilidade; mas considera surpreendente que esta ótica de análise da pobreza parta de uma visão de posse de uma série de recursos, quando o natural seria pensar exatamente o contrário; ou seja, seria mais óbvio imaginar a busca de passivos e de

---

<sup>19</sup> No enfoque ofertado por Bebbington, ativos correspondem ao termo capitais (*Capitals*, termo original, em inglês).

<sup>20</sup> A partir das formulações de Theodore Schultz (1968) é que o conceito de capital humano passa a ser mais rigorosamente sistematizado. Schutz introduziu o “Fator H” para explicar a desigualdade entre nações, grupos sociais e indivíduos. Assim, o capital humano (Fator H) composto por habilidades, conhecimentos, atitudes, valores- constitui elemento chave para o desenvolvimento, segundo a teoria de Schutz.

carências. Da mesma forma, há um aparente paradoxo, pois os “ativos” considerados neste enfoque buscam justamente extrapolar as métricas clássicas, contrariando a tradição econômica. O autor entende ser esta uma grande inovação do conceito. De fato, importa reiterar, que os estudos seminais de Moser (1996) sobre vulnerabilidade e ativos, revelaram que os domicílios pobres manejam um complexo e diversificado portfolio de recursos.

Os ativos também se vinculam à ideia de “capacidade de resposta” diante de ameaças e riscos. Nesta perspectiva, a análise da vulnerabilidade coloca a centralidade na quantidade, qualidade e diversidade dos tipos de recursos ou ativos, que podem ser mobilizados para enfrentar a variação do entorno. Assim, a capacidade de resposta (alta, média ou baixa) dos indivíduos e famílias diante dos desafios, expressam-se em sensações (com diferentes gradações), de medo e insegurança. “A mobilização dos ativos para lidar com as ameaças e aproveitar as oportunidades do entorno se realiza como estratégias adaptativas, defensivas ou ofensivas e objetivam fortalecer este portfolio de ativos.” (BUSSO, 2002, p.14, tradução nossa).

Quanto à classificação dos ativos, há uma variedade entre as propostas dos principais autores; algumas guardam mais consenso entre as demais, outras nem tanto. Moser, por exemplo, classifica os ativos em cinco categorias:

#### **Quadro 2 – Os mais importantes ativos segundo Moser**

<b>Tipo</b>	<b>Conceito</b>
<b>Capital físico</b>	Conjunto de maquinarias, equipamentos, infraestrutura e outros recursos produtivos, de propriedade, tanto individual, como do setor de negócios ou do país.

<b>Capital Financeiro</b>	Recursos monetários que dispõem as pessoas (crédito, poupança, subsídios)
<b>Capital Humano</b>	Educação, saúde e nutrição dos indivíduos. O trabalho é vinculado ao investimento em capital humano; o estado de saúde determina a capacidade para o trabalho e habilidades e educação determinam as taxas de retornos do trabalho.
<b>Capital Social</b>	Ativo intangível, definido como as regras, normas, obrigações, reciprocidade e confiança, inseridas nas relações e estruturas sociais e nos arranjos institucionais. Estes elementos são, por sua vez, inseridos no nível microinstitucional (comunidades e famílias) bem como as regras e regulações governamentais formalizadas no mercado de trabalho, sistema político e sociedade civil.
<b>Capital Natural</b>	Estoque de ativos ambientalmente disponíveis, como o ar, solo, florestas, minerais e água. Em comunidades rurais a terra é um ativo crítico para as pobres, enquanto em áreas urbanas, os fatores críticos são terreno e abrigo.

Fonte: Adaptado a partir de Moser (1998; 2010)

Kaztman (1999) propõe uma classificação mais simples que a apresentada por Moser, composta de três tipos de ativos básicos: i) capital físico – distinguido entre capital financeiro (poupança, crédito, rendas etc) e infraestrutura (moradia, animais, máquinas, meios de transporte etc); ii) capital humano (inclui o trabalho como ativo principal e o valor agregado em saúde e educação para este ativo) e iii) capital social (redes de reciprocidade, confiança e acesso a informação).

O autor assinala que a classificação dos ativos, no seu entendimento, pode trazer uma potencial sobreposição ou confusão classificatória, tendo em conta a natureza maleável e transformável destes recursos; e também porque muitas vezes, certo tipo de ativo pode ser criado ou mobilizado a partir de outro, o que pode implicar fronteiras imprecisas entre os mesmos.

Busso (2001; 2002), por sua vez, categoriza os ativos em: ii) físicos ou, “meios de vida”, na sua denominação, necessários para manter e reproduzir a vida: recursos naturais, moradia, animais, bens duráveis do domicílio, transporte familiar, entre outros; ii) financeiros: poupança, crédito, acesso ao sistema financeiro formal e informal); iii)

humanos: quantidade e qualidade da força de trabalho e o valor agregado em investimentos em educação e saúde para os membros da família; iv) sociais: ativos intangíveis baseados nas relações. Trata-se, estes ativos, de atributos coletivos ou comunitários, como vínculos solidários, redes interpessoais, laços de confiança e v) ambiental: características e atributos do ecossistema e biosfera que se relacionam com o bem-estar, qualidade de vida e sustentabilidade (BUSSO, 2002. p.11).

Talvez a distinção mais importante entre as tipologias apresentadas resida na classificação do ativo trabalho. Para Moser, o trabalho em si não representa um ativo, mas a posse e a mobilização de certos ativos que proporcionam a sua geração ou expansão. Já Kaztman e Busso classificam o trabalho como ativo pertencente à classe de ativo humano. Ambos também propõem a agregação de educação, saúde e trabalho neste ativo, sob a compreensão de que são dimensões que se complementam e se fundem.

Moser (2010) comenta que, além das tipologias tradicionais de ativos, vem surgindo, nos últimos anos, novos ativos, de caráter mais intangível e mais vinculados ao campo da psicologia, política e direitos humanos, o que demonstra, segundo a autora, o crescente interesse em sair dos esquemas conceituais conservadores, abandonando as categorias de ativos de capital.

Outras conceptualizações, ainda que não formuladas a partir da utilização do termo ativo, se assemelham à mesma ideia. É o caso do conceito de “desvantagens sociais”, desenvolvido por Rodriguez, que encontra correspondência com o enfoque dos ativos, ainda que seja formulado na forma negativa. Para ele, as desvantagens sociais se definem como:

aquellas condiciones sociales que afectan negativamente el desempeño de las comunidades, hogares y personas. Sintéticamente, corresponden a menores accesos (conocimiento y/o disponibilidad) y capacidades de gestión de los recursos y de las oportunidades que la sociedad entrega para el desarrollo de sus miembros. Esta situación de desmedro se origina en los factores que constituyen el ordenamiento social imperante y no en las habilidades inherentes o las decisiones libres de los individuos (RODRIGUEZ, 2000, p.5)

Do exposto infere-se que as diferentes visões de ativos apresentadas demonstram a existência de um rico, intenso e rápido crescimento do debate intelectual em torno de um conjunto de atributos (denominados de várias formas) que buscam explicar sua relação de causalidade com a vulnerabilidade e a pobreza. Cabe agora tratar dos meios de mobilização desses atributos.

### 2.1.2 Estratégias de mobilização de ativos

Um dos aspectos relevantes na abordagem do binômio ativos-vulnerabilidade é, como já explicitado, a capacidade dos indivíduos e famílias de gerar estratégias para mobilizar e administrar o conjunto de ativos que possuem.

Moser (2010) distingue duas principais categorias de estratégias. A primeira é orientada aos aspectos de consumo alimentar (elevação da renda para adquirir alimento e ou modificação dos padrões de consumo, para limitar a falta ou a redução de comida). A segunda reside na importância da sequência das estratégias. Por exemplo, alguns estudos demonstram que, muitas vezes, a manutenção dos ativos foi priorizada em detrimento do atendimento imediato de consumo de alimentos. Isso mostra que as famílias selecionam, a partir de uma gama de respostas nutricionais, econômicas e sociais disponíveis, seguindo uma ordem sequencial resultante de cálculos complexos (embora amplamente intuitivos), que consideravam a factibilidade, os custos e os retornos esperados a curto e longo prazo (p.354)

Muitos autores coincidem na percepção de que há uma alta racionalidade na pobreza e que os cálculos feitos pelos pobres são complexos, envolvendo perspectivas de ganhos presentes e futuros. Moser afirma que “os pobres são gestores estratégicos de complexas carteiras de ativos” (Idem, p. 22), enquanto Kaztman esclarece que:

los hogares manejan muchos recursos, materiales e inmateriales, cuya movilización y articulación les permite mejorar su situación de bienestar, evitar el deterioro de sus condiciones de vida o bien, disminuir su vulnerabilidad” (2006, p.21).

Seguindo o mesmo raciocínio, Busso (2002) informa que as famílias respondem aos riscos utilizando distintas estratégias e, entre elas, destaca as mais habituais: i) mobilização de ativos; ii) diversificação de atividades para valorizar ativos e iii) aquisição ou geração de diversos seguros (informais e formais) contra as adversidades. Estas estratégias<sup>21</sup> se realizam tanto no plano individual, como no grupal (família incluída), e no comunitário. As estratégias ligam os diversos tipos de ativos que as famílias, indivíduos e comunidade possuem e se expressam por meio de condutas para prevenir riscos, adaptar-se ou melhorar sua condição atual (p.12).

---

<sup>21</sup> O autor exemplifica estas estratégias: casamento e constituição de novos lares; cuidado com a saúde; mobilidade territorial; cooperação familiar, extra familiar ou comunitária, entre outras.

As estratégias, ademais, permitem a interação entre os ativos e diferentes estratégias mobilizam diferentes conjuntos de ativos que podem, por sua vez, produzir resultados distintos em relação à vulnerabilidade (BRONZO, 2005, p.72). No debate promovido por Sen, quanto à eficácia da liberdade humana como meio, ou recurso instrumental<sup>22</sup>, o autor trata, de forma análoga, este aspecto. Argumenta que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relações e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover liberdades de outros tipos, através de um processo que ele denomina “encadeamento constitutivo” (SEN, 2012, p.57).

Disso decorre a consideração relativa aos propósitos desta tese: ainda que o seu escopo não contemple uma análise rigorosa dos processos de geração, acumulação e perda destes capitais e os aspectos institucionais e sociais em que se dão, resultou especialmente importante entender as características destas estruturas provedoras das oportunidades, suas dinâmicas, debilidades e seu papel-chave na distribuição dos ativos, ponto fundamental para o marco teórico aqui adotado. É sobre isso que se tratará a seguir.

### 2.1.3 Estrutura de Oportunidades

Uma das mais importantes críticas às primeiras formulações do *Asset-Vulnerability Framework* residiu no excessivo peso dado à família, aos seus recursos e entorno, como variáveis explicativas do seu bem-estar. Para Kztzman, nem as origens teóricas originais (os trabalhos pioneiros de Sen), nem a lógica intrínseca da abordagem justificam esta valorização (KAZTMAN, 1999).

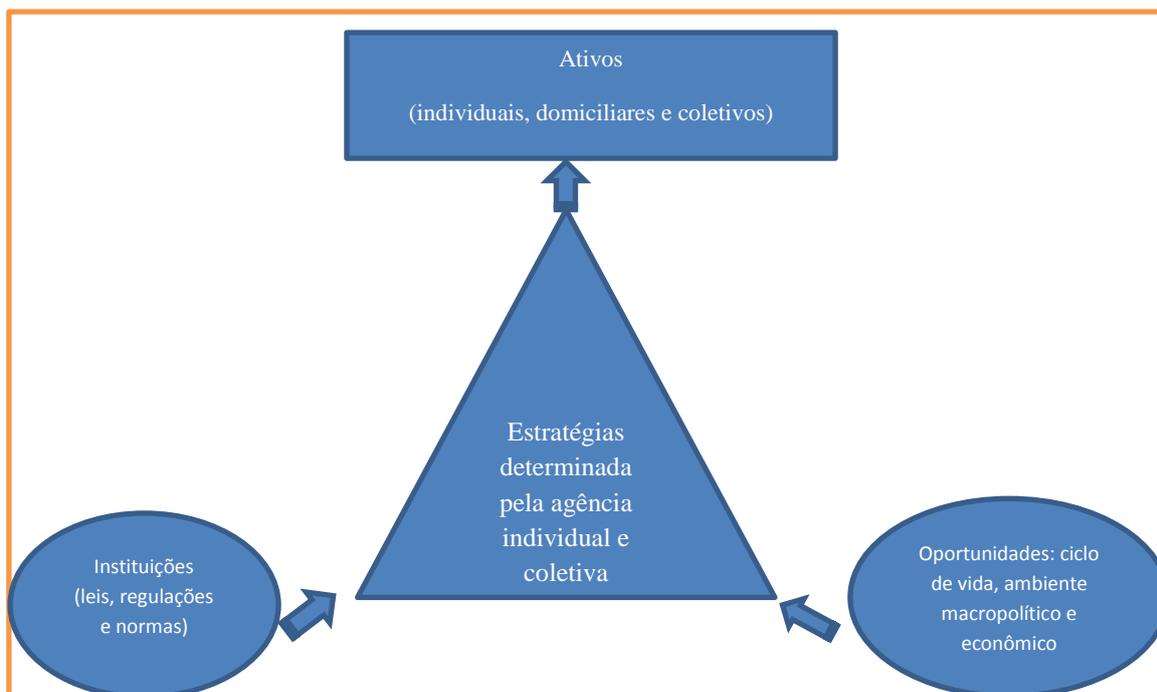
Entretanto, em que pesem essas considerações, provenientes do grupo cepalino, entende-se que Moser vem, desde suas primeiras formulações, aproximando-se desta compreensão mais ampla, incorporando elementos importantes. quanto à análise de contexto, no seu marco analítico da pobreza. Como mencionado anteriormente neste capítulo, nos trabalhos mais recentes, a autora reconhece o papel das políticas públicas, das instituições políticas e das organizações não governamentais na determinação do portfolio de ativos dos indivíduos e famílias. Desenvolve, assim, um marco analítico do que denomina “*Asset Accumulation Policy*” (AAP), cujo objetivo seria a criação de oportunidades para a acumulação de ativos a longo prazo.

---

<sup>22</sup> O autor faz uma distinção entre a importância da liberdade como objetivo preeminente do desenvolvimento e da eficácia instrumental da liberdade para a promoção da liberdade humana.

O esquema AAP, na perspectiva desta tese, guarda fortes semelhanças conceituais com a aceção de estrutura de oportunidades, cunhada pelo grupo da CEPAL. De maneira esquemática, este conceito pode ser representado, conforme a Figura 2.1, abaixo:

**Figura 2 – Esquema da Política de Acumulação de Ativos (AAP)**



**Fonte:????**

Moser (2006), explica que as instituições e os marcos legais facilitam ou obstaculizam o acesso e acumulação de ativos e neles estão incluídos, por exemplo, as regras do mercado de trabalho (implícitas<sup>23</sup> ou explícitas), os sistemas de proteção social, as conexões entre educação e emprego, entre outros. As oportunidades (dadas no contexto formal e informal) se encontram no nível micro, relacionadas às dinâmicas das famílias nas distintas fases do seu ciclo de vida e no seu poder de agência. Também se encontram no nível meso e macro, associadas a oportunidades de mercado e contextos políticos e econômicos. Quanto aos ativos, a autora chama a atenção para a crescente centralidade que o ativo financeiro vem assumindo na atualidade com a massiva mercantilização de outros ativos (redes de relacionamento, educação, saúde, terras, entre outros), o que, obviamente,

<sup>23</sup> Alguns indivíduos, ainda que objetivamente possam concorrer em condições de igualdade num determinado mercado de trabalho, a sua pertinência a certa etnia ou classe social os privaria do acesso a estas oportunidades.

tem consequências danosas, sobretudo quando o modelo de Estado de Bem-Estar é frágil e em cenários de grande desigualdade de renda.

No entanto, é fato que o conceito de “estrutura de oportunidades”, no âmbito do enfoque *asset-vulnerability*, foi desenvolvido com mais profundidade e rigor analítico pela corrente intelectual latino-americana, da qual se destacam os pesquisadores da CEPAL e PNUD/Montevidéu e Universidade Católica do Uruguay: Rubens Kaztman, Carlos H. Filgueira, Fernando Filgueira, Luis Beccaria, entre outros. E este conceito foi incorporado ao marco teórico *Asset Vulnerability Framework* no final dos anos 1990<sup>24</sup>.

Uma das grandes contribuições do grupo cepalino foi promover a vinculação entre o conceito de ativos, que os domicílios possuem, e sua capacidade de mobilizá-los, considerando as suas lógicas de produção e distribuição nas diferentes sociedades. Portanto, este grupo assim definem as estruturas de oportunidades:

(...) oportunidades de acesso a bens, serviços ou atividades que incidem sobre o bem-estar dos domicílios, seja porque os fazem usar seus próprios recursos mais facilmente, seja porque lhes possibilitam outros, úteis para que integrem a sociedade por meio de canais existentes (KAZTMAN e FILGUEIRA, 2006).

Ainda sobre o conceito de estrutura de oportunidades, os mesmos autores esclarecem que:

i. El nivel de vulnerabilidad de un hogar - que se refiere a su capacidad para controlar las fuerzas que lo afecta - depende de la posesión o control de activos, esto es, de los recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el medio en que se desenvuelve.

ii. Los cambios en la vulnerabilidad de los hogares pueden producirse por cambios en los recursos que posee o controla, por cambios en los requerimientos de acceso a la estructura de oportunidades de su medio o por cambios en ambas dimensiones.

De estas premisas se deriva que, a los efectos de evaluar la situación de los hogares, el investigador debe prestar atención, simultáneamente, a su portafolio de recursos y a la estructura de oportunidades a la que ellos están expuestos, esto es, debe vincular el análisis micro de los hogares con el análisis macro que permite hacer el seguimiento de las transformaciones en la estructura de oportunidades (KAZTMAN e FILGUEIRA, 2006, p.8).

E ainda ressaltam que, apesar da complementariedade entre os conceitos, é necessário fazer uma clara distinção entre ativos e estrutura de oportunidades. Para os

---

<sup>24</sup> Trabalho seminal sobre este enfoque foi publicado em 1999, por Kaztman.

autores, a estrutura de oportunidades se diferencia de ativos, porque essa estrutura não pode ser modificada pela ação isolada dos indivíduos. Pelo contrário, as estruturas de oportunidades são fontes geradoras de ativos (altamente determinadas pela sua lógica de produção e distribuição), aos quais os indivíduos e famílias podem ter acesso ou não, dadas as suas preferências e capacidades; mas, não têm o poder de modificá-las individualmente (KAZTMAN, 1999). Posteriormente, Kaztman e Filgueira (2006), reforçaram esta ideia, afirmando que a chave para a separação entre as duas categorias (ativos e estruturas de oportunidades) se encontra na noção de controle ou comando.

Na esteira dessa reflexão, Filgueira (2001), diferencia os conceitos de ativos e estrutura de oportunidades da seguinte forma:

(...) estructura de oportunidades se refiere a recursos que el individuo no controla y sobre los cuales no incide o lo hace en forma marginal (indirecta, mediatizada por estructuras intermedias, compartida con otros miembros) mientras que el concepto de activos refiere a consecuencias directas de su acción que inciden sobre sus atributos o recursos individuales (FILGUEIRA, 2001).

O mesmo autor, no entanto, esclarece que há situações em que esta separação pode não ser tão precisa. Segundo ele existem casos em que a estrutura de oportunidades não está dada de forma independente da ação individual, como, por exemplo, a participação nas estruturas informais de relações, cujas obrigações mútuas e normas de reciprocidade são, por si, fontes geradoras de ativos. Estas considerações são de suma relevância para a análise das estruturas de oportunidade e das possibilidades e limites de influência dos indivíduos sobre as mesmas, a qual variará de acordo com cada sociedade.

É possível também identificar outras contribuições e aproximações à formulação do conceito de estrutura de oportunidades elaborado pelo grupo da Cepal. Por exemplo, no final dos anos 1990, Bebbington já chamava a atenção para o que denominou “esferas” de atuação, representadas pela tríade estado-mercado-sociedade civil. Este autor detecta, no âmbito dos ativos, a importância das relações que indivíduos, famílias e coletivos mantêm (bem como os limites destas relações) com estas três esferas públicas e privadas. Destaca, por conseguinte, as dinâmicas e interações estabelecidas entre atores e esferas e destas entre si. As relações dos atores com o mercado, por exemplo, são determinadas pelas políticas (decisões, procedimentos, normas, regulamentos – implícitas e explícitas) que são reguladas pelo Estado, e funcionam como respostas às pressões coletivas (esfera social) pela manutenção ou mudanças das regras estabelecidas. Assim, a criação, o aumento e a

manutenção de ativos requerem capacidade dos atores sociais para manejar e transacionar em cada uma das esferas mencionadas. Bebbington também ressalta que os capitais iniciais que indivíduos e coletivos possuem são condicionantes para as tônicas de relacionamento com cada esfera, mas atribui especial importância ao capital cultural e social para o acesso a recursos, admitindo que estes aspectos podem ser cruciais para aquelas pessoas que possuem menos recursos financeiros (dinheiro, terra, posses em geral) e menos poder (Bebbington, 1999, p.2.035).

Outra noção importante que o conceito de estruturas de oportunidades incorpora é a de “rotas de bem-estar” estreitamente vinculadas entre si, que determinam o acesso a bens, serviços e oportunidades que podem facilitar acesso a outras oportunidades (KAZTMAN E FILGUEIRA, 2006). Estas vias de acesso de ativos, por sua vez, estão conformadas pela arquitetura e pelo funcionamento do Estado, da comunidade e do mercado.

### ***O mercado***

Filgueira (2001) argumenta que o mercado é tradicionalmente considerado a principal estrutura de oportunidades. O autor ressalta que os impactos dos atuais ajustes econômicos e a intensa globalização são determinantes de um contexto altamente competitivo, onde o mercado ocupa centralidade. Sen (2012) problematiza o atual destaque dado ao mercado e o excessivo mérito concedido a esta instância, como geradora de bem-estar. Argumenta que a análise do papel do mercado como instituição de desenvolvimento não deveria estar enfocada nos resultados imediatos que ele produz, como rendas e utilidades. Ao contrário, deveria ser analisado pela ótica da liberdade, ou seja, o quão aberto é, de forma que permita a plena participação dos indivíduos. Para Sen qualquer impedimento de participação no mercado seria uma restrição de liberdade; portanto, este deveria ser o foco prioritário de atenção, que antecederia qualquer outra consideração do mercado como estrutura de oportunidades. Por fim, concluiu que “a mudança do centro de atenção da economia pró-mercado, passando da liberdade para a utilidade, teve seu preço: a desconsideração do valor central da própria liberdade” (SEN, 2012, p.45). E isso vale para todas as configurações do mercado.

Tanto o mercado transacional de bens e serviços como o mercado de trabalho são faces desta mesma estrutura. O mercado de trabalho, no contexto da geração de

oportunidades, representa uma das fontes fundamentais para o paradigma AVEO. O emprego, sua distribuição e estabilidade que são condicionados pelas conjunturas econômico-sociais, influem diretamente sobre as possibilidades dos indivíduos de acessar trabalho remunerado (KAZTMAN et al, 1999). A esse respeito, Sen (2012) acrescenta, valendo-se do conceito de liberdades substantivas, que a rejeição (implícita ou explícita) à liberdade de participar do mercado de trabalho é uma das maneiras de manter a sujeição e a exclusão dos indivíduos. Assim, a liberdade para participar dos mercados, representa, por si, uma fundamental contribuição para o desenvolvimento. O autor cita Karl Marx (O Capital) para corroborar a importância da liberdade do contrato de trabalho em oposição à escravidão e às formas vis de trabalho e finaliza: “a liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social” (SEN, 2012, p.21).

Kaztman e Filgueira (2006), por sua vez, advertem que as oportunidades de trabalho que possibilitam, genuinamente, a incorporação dos indivíduos nos circuitos sociais, em geral não estão disponíveis para a camada mais pobre da população. Estas são restrições reais de acesso aos mercados de trabalho, consequência da recente revolução tecnológica e da globalização dos mercados. Os autores pontuam que a elevação dos patamares de habilidades cognitivas e as destrezas sociais que dão acesso ao que a Organização Internacional do Trabalho (OIT) considera “emprego decente” implica forte estreitamento do mercado como estrutura de oportunidades, para os trabalhadores com menos qualificação. Os vínculos entre esta parcela da população e o mercado vêm se fragilizando e, como consequência, vêm aumentando a incerteza da possibilidade do trabalho como via legítima de ascensão social e como referência central na constituição da identidade pessoal (KAZTMAN E FILGUEIRA, 2006)

### ***O Estado***

Quanto ao Estado, a este é concedido, por muitos autores, papel central como fonte principal de ativos. O Estado é visto como o regulador, por excelência, das demais esferas de produção e distribuição dos ativos. Kaztman (1999, 2005) atribui ao Estado três funções fundamentais: i) a captação, distribuição e redistribuição de recursos à comunidade; ii) a regulação das ações, assim como a geração de incentivos e desincentivos nas outras esferas (mercado e comunidade) e iii) a vinculação entre os direitos sociais e os ativos, garantindo

os “*entitlements*” pertencentes ao *status* de cidadão. Desta forma, o Estado constitui uma fonte importante de diversos ativos e representa uma estrutura de oportunidades “desmercantilizada” (KAZTMAN, 2001, p.12).

No entanto, seu poder e capacidade como fonte produtora e reprodutora de ativos, dependerá, em grande medida, do regime de bem-estar sobre o qual se assenta, ou utilizando-se da expressão de Esping-Andersen (2002), da sua “arquitetura de bem-estar”. Analisando a lista de ativos proposta por Moser, apresentada anteriormente, nota-se que parte significativa destes *assets* está diretamente relacionada ao acesso e à qualidade dos serviços públicos, especialmente aqueles vinculados às políticas sociais. Assim, interessa entender que as diferentes performances sociais (universal, seletiva ou focalizada) dos distintos regimes de bem-estar existentes (liberal, conservador, socialdemocrata) dependem das oportunidades providas pelo Estado mediante prestação de serviços (educação, saúde, proteção social, entre outros) e oferta de bens (FILGUEIRA, 2001).

Desta maneira, o debate sobre o papel do Estado como estrutura de oportunidades se encontra estreitamente conectado ao debate sobre cidadania e efetivação dos direitos sociais. Hogan (2006) ressalta que, embora considere intimamente relacionada, a cidadania não aparece como norteadora dos pesquisadores do campo do AVEO. O autor, cita Hopenhayn, para introduzir a ideia de “cidadania vulnerabilizada”, que traduz as frágeis relações entre Estado e sociedade civil e o deslocamento da cidadania do espaço público para o espaço privado (HOGAN, 2006, p.28).

No entanto, encontram-se em Kaztman (1999) reflexões importantes sobre cidadania e o papel do Estado como distribuidor de ativos e, portanto, como grande responsável pelo bem-estar da população. Em trabalhos posteriores, o referido autor discute a fragilidade do atual papel do Estado diante de uma nova realidade na qual parece ainda não ter encontrado respostas normativas e operativas à altura dos novos desafios. A emergência de uma gama de novos riscos sociais, vinculados à transição demográfica, aos novos arranjos familiares e à fragilização nas relações de trabalho se soma aos riscos “naturais” ou tradicionais, tais como: envelhecimento, transformação da família, desemprego, desastres, fluxos migratórios desordenados, que colocam grande desafio para este novo “Estado Social” (KAZTMAN e REMATOSO, 2005).

Esping-Andersen (2002) concorda com esta abordagem e defende uma revisão da “arquitetura do bem-estar”, a partir da análise dos Estados de bem-estar europeus. Reforça

a ideia de que o papel conservador do Estado, mais passivo, provedor tradicional de bem-estar vinculado aos riscos inerentes ao desemprego, doença ou invalidez, deverá ser ampliado, repensado e rapidamente substituído por um “Estado Ativo”. Este deverá ser capaz de reconhecer as vulnerabilidades individuais e coletivas e atuar combinando gasto social tradicional com investimento social desenhado para atender a este novo cenário de riscos.

Este debate ratifica a importância de compreender em qual modelo de bem-estar se assenta o Estado e seu grau de maturidade, para proceder às análises do Estado como estrutura de oportunidades na perspectiva do paradigma AVEO. Afinal, os diferentes regimes de *welfare* incidem diretamente na geração de oportunidades e no seu acesso.

### *A sociedade*

No que se refere ao ambiente social ou comunidade, a literatura especializada tem tratado esta parte da estrutura de oportunidades de distintas formas. No entanto, existe um núcleo comum de elementos que referenciam esta instância, como as regras, normas, obrigações, expectativas e reciprocidades, bem como o grau de confiança das relações sociais dentro de uma determinada estrutura e dinâmica social.

No plano das relações sociais, Kaztman e Filgueira (2006) indicam três estruturas de oportunidades essenciais: a) a família; b) as redes extrafamiliares na comunidade e c) as redes políticas.

As famílias constituem estruturas fundamentais na sociedade, ou o que Coleman (1988) denomina “instituições primordiais”. Nos dias atuais, a crescente modificação do núcleo familiar põe em cheque a tradicional função da família como âncora social e como provedora de ativos. Isso porque, observa-se, com frequência, que as estruturas e dinâmicas familiares também podem representar mais risco que proteção para seus membros e podem constituir o maior obstáculo para o acesso às oportunidades exteriores ao domicílio.

A recente transformação pela qual as famílias passam, sobretudo, as das áreas urbanas, ratifica a debilidade da valoração da família como fonte de ativos. O aumento da monoparentalidade, especialmente feminina, a instabilidade dos vínculos afetivos, a maternidade precoce e os novos arranjos familiares demonstram a miríade de temas que

compõem este novo cenário. A fragilização do papel da família como base socializadora representa, como mencionam Kaztman e Filgueira (2006) “um importante elo dos mecanismos de reprodução intergerações da pobreza e da exclusão social, uma vez que antecipa um incremento de iniquidade na sociedade futura” (p.77).No tocante às relações extrafamiliares, estabelecidas no ambiente da comunidade, estas representam estruturas de oportunidade na medida em que são capazes de gerar redes de reciprocidade, de solidariedade, de contatos e de acesso à informação. Quando as comunidades funcionam efetivamente como estruturas de oportunidade, o “capital social” é seu recurso mais relevante (KAZTMAN E FILGUEIRA, 2006) e, por isso, jogam um importante papel na vida das famílias e indivíduos.

Moser (1998) afirma que a comunidade em si representa um ativo, além de constituir-se fonte de outros ativos, de diversas formas. A comunidade pode gerar oportunidades e reduzir as vulnerabilidades individuais e coletivas por meio das relações de apoio e suporte mútuo, na perspectiva de Robert Putnam (1993), que enfatiza o poder das relações cívicas na comunidade, das normas associativas e dos valores. A eficiência das normas que regulam este entorno social imediato das famílias, determina o grau de confiança e otimismo nos empreendimentos coletivos, que reforça, ciclicamente, a adesão às normas e à ação conjunta. Fenômenos como o aumento da violência, associado a momentos de crises econômicas, sobretudo em contextos de intensa urbanização, incidem negativamente no florescimento e consolidação de redes de solidariedade e provocam, de fato, uma erosão dos vínculos de confiança entre vizinhos e, portanto, no capital social dessas comunidades.

As redes políticas, entendidas também como o conjunto de regras de participação na arena de decisões públicas, bem como os constrangimentos e limites (implícitos e explícitos) do exercício dos direitos políticos, conformam esta grande estrutura de oportunidades. Para Kaztman e Filgueira (2006), o clientelismo político, por exemplo, representa um impeditivo para a efetiva geração de oportunidades para os estratos mais populares. A recorrência desta prática nos países da região latino-americana exemplifica a distorção da função da rede política, como estrutura de oportunidades, e sua limitação quando princípios como transparência e igualdade de acesso não estão presentes. Agregada a esta situação de “captura” do sistema político que causa redução significativa da ação dos indivíduos na vida política, aparece a frágil formação e participação política no Brasil e

nos demais países da região latino-americana, especialmente nas classes mais populares. O desânimo e a descrença nas regras e nas normas reforçam a visão de impotência que, por sua vez, aprofunda e cristaliza a exclusão de muitos cidadãos nestas instâncias.

Alinhado a este pensamento, Sen (2012) discute o relevância da democracia e seus dispositivos para a construção de sociedades mais justas e para o pleno exercício das liberdades políticas. Nesse sentido, a democracia, bem como os valores que a sustentam, representa um importante pilar do desenvolvimento, com o qual se enfrenta a corrupção, a privatização de interesses públicos, assim como as injustiças de tratamento. Desta forma, as estruturas de oportunidade genuinamente constituídas pelas redes políticas, são aquelas promovidas em um ambiente político aberto, transparente e participativo.

A compreensão de que a estrutura de oportunidade, bem como as suas características, suas barreiras de acesso e dinâmicas determinam a possibilidade de criação e renovação de ativos de indivíduos e famílias, corroboram o interesse deste trabalho em ter em conta estes elementos no marco analítico aqui utilizado.

No próximo capítulo será explorado o marco conceitual e operativo do Programa Bolsa Família, que representa a mais importante política do governo brasileiro, desde 2003, no âmbito do combate à pobreza. A partir desta análise, discutiremos as fortalezas e debilidades do maior programa de transferência de renda condicionada do mundo, como política voltada para a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.

## **CAPITULO 3**

### **O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA**

#### **3.1 Origem, desenvolvimento e contexto dos programas de transferência de renda condicionada na América Latina**

No final dos anos 1990, a região da América Latina e Caribe vivia um desfavorável cenário econômico e social, no qual se constatava que os efeitos prometidos pelos ajustes estruturais, da década anterior, não haviam alcançado os resultados esperados. A década de 1980, chamada “década perdida”, foi marcada por altas taxas de inflação e desemprego, estagnação econômica e frágil atuação do Estado no âmbito social, marcada, essencialmente, pela proteção social vinculada ao trabalho formal e, para a população mais vulnerável, pelos programas de subsídios de emergência, frágeis e em escalas mínimas, incapazes de satisfazer necessidades sociais existentes.

Na transição entre os anos 1990 e 2000, registram-se as primeiras iniciativas dos chamados “Programas de Transferência Condicionada de Renda” – PTCR ou CCT (pelas siglas em inglês, *Conditional Cash Transfer*), como respostas dos Estados no combate à persistente pobreza na região. Estes Programas também foram, evidentemente, uma aposta de inovação na abordagem e intervenção do Estado neste campo, trazendo um marco conceitual distinto dos anteriormente utilizados. Na ampla literatura sobre os PTCR, a grande maioria dos autores reconhece a experiência brasileira do “Bolsa Escola”, implementada, inicialmente, no âmbito local - no Distrito Federal e em Campinas-SP - em 1995, como sendo a iniciativa pioneira na região. No entanto, o *Programa Progres*a (*Programa de Educación, Salud y Alimentación*), do México, iniciado em 1997, que posteriormente foi renomeado, em 2001, como *Programa Oportunidades*, é reconhecido como a primeira experiência em escala nacional. E, em 1998, o governo de Honduras também lança nacionalmente o “*Programa de Asignación Familiar- PRAF*”.

No Brasil, as primeiras experiências locais do Programa Bolsa Escola foram replicadas por muitos estados e municípios. Até 1999, foram identificadas cerca de 60 experiências locais deste tipo de Programa<sup>25</sup>. Finalmente, o Programa Bolsa Escola alçou o *status* de política nacional, em 2001, o que permitiu, potencialmente, abranger beneficiários em todo território nacional<sup>26</sup>. Uma das críticas ao referido Programa residia na baixa cobertura, pois embora sendo de porte nacional, logrou beneficiar cerca de 5

---

<sup>25</sup> World Bank “An assesment of the Bolsa Escola Programs”, 2001

<sup>26</sup> Como alguns estados e municípios já contavam com suas experiências próprias, alguns optaram pela coexistência transitória dos Programas, vale dizer: dadas as diferenças, muitas vezes de critérios de elegibilidade, de condicionalidades e de operacionalidade entre os Programas locais e o federal, preferiram manter os beneficiários antigos sob a égide dos acordos dos programas locais até o término da idade escolar, quando se daria seu desligamento do programa, para que, paulatinamente, os novos beneficiários fossem incorporados à lógica nacional.

milhões de famílias ou 8,3 milhões de crianças, representando 39,1% de cobertura das famílias elegíveis (TAVARES e PAZELLO, 2006).

Até a segunda metade dos anos 2000, surgiram, o que Stampini e Tornarolli (2012) denominam de segunda onda dos PTCR na América Latina. Nesse período, foram iniciados os Programas *Superémonos*, na Costa Rica e *Red de Protección*, na Nicarágua (ambos em 2000); *Familias en acción*, na Colômbia (2001); *Chile Solidário*, no Chile e o *Programme of Advancement Through Health and Education-PATH* (ambos em 2002), na Jamaica; o *Programa Bolsa Família*, no Brasil e *Bono de Desarrollo Humano* no Equador (ambos em 2003).

A terceira onda dos PTCR, continuam os autores, ocorreu entre 2005-2006. Nessa esteira estão incluídos o Programa *Familias por la Inclusión Social* na Argentina; *Solidaridad*, na República Dominicana; *Comunidades Solidarias Rurales*, em El Salvador; *Redes de Oportunidades*, em Panamá; *Tekeporã e Abrazo* no Paraguai; *Juntos*, no Peru; *Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social* (PANES), no Uruguai; *Bono Juancito Pinto*, na Bolívia; *Avancemos*, da Costa Rica<sup>27</sup> e o *Targeted Conditional Cash Transfer Program* (TCCT) em Trinidad e Tobago.

Por último, têm-se Instituídos os Programas: *Mi Familia Progresa*, em Guatemala e *Programa de Asignaciones Familiares*, em Uruguai, ambos em 2008; *Asignación Universal por Hijo*, em Argentina e *Bono Juana Azurduy*, em Bolívia, em 2009, e, finalmente, o *Bono 10,000*, em Honduras, em 2010.

Assim, até 2010, a região Latino-americana contava com 18 experiências nacionais, alcançando mais de 129 milhões de beneficiários ou 24% da população (STAMPINI e TORNAROLLI, 2012). A Tabela 1 demonstra a evolução do número de indivíduos alcançados por estes programas, nos distintos países da América-Latina entre 2001-2010:

**Tabela 1 – Número de Beneficiários de PTCRs na América Latina por países (2001-2005-2010)**

Países	2001	2005	2010	% da população (2010)
Argentina	0	1,12	11,79	29

<sup>27</sup> Depois que o Programa Superémonos foi interrompido em 2002, este Programa o substituiu em 2006.

Bolívia	0	0	5,69	57
Brasil	21,57	46,13	52,39	27
Chile	0	0,78	1,30	8
Colômbia	0,38	2,32	11,69	25
Costa Rica	0,05	0	0,19	4
República				
Dominicana	0	0,77	2,98	3
Equador	0	4,71	6,13	42
El Salvador	0	0,06	0,57	9
Guatemala	0		3,25	23
Honduras	0,63	0,76	1,07	14
Jamaica	0	0,41	0,83	31
México	15,58	24,5	27,25	24
Nicarágua	0,06	0,14	0,00	0
Panamá	0	0,02	0,36	10
Paraguai	0	0,02	0,55	9
Peru	0	0,18	2,59	9
Trinidad e Tobago	0	0	0,04	3
Uruguai	0	0,31	0,76	23

Fonte: Adaptado a partir de Stampini e Tornarolli, 2012.

A crescente adesão de grande parte dos países latino-americanos aos Programas do tipo PTCR mostra que, em um curtíssimo espaço de tempo, se generalizou o uso deste modelo de provisão social, não somente na América Latina mas também em outras regiões do mundo, como Ásia e África. Rapidamente estes Programas se tornaram a espinha dorsal da assistência social, em várias partes do globo. Segundo Merrien (2013), essa rápida difusão em escala planetária se deu por duas principais razões. A primeira, pelo argumento da eficiência na luta contra a pobreza, legitimada pelas avaliações positivas de experiências do *Programa Progresá*, no México, e dos Programas da Colômbia e do Brasil. Segundo, porque os CCTs combinam subsídios monetários, condicionalidades e focalização na pobreza, aspectos que podem ser interpretados em termos de reforço econômico (em capital humano) e, ao mesmo tempo, de direitos sociais (combate à pobreza e inclusão

social). Por estas razões, o modelo conseguiu cativar tanto os economistas ortodoxos como os defensores de uma renda universal (MERRIEN, 2013).

Neste sentido, a experiência brasileira, com o Programa Bolsa Família, seja pela sua magnitude (maior programa de transferência condicionada de renda do mundo), seja pela sua complexidade e sofisticação operativa, ou pelos resultados já alcançados, o coloca no “nível fundacional” entre os demais países; e é, sem dúvida, um dos modelos mais inspiradores para os *policy makers* internacionais da área (GEORGES e CEBALLOS, 2014, p.515).

No próximo tópico, serão explorados os aspectos técnico-políticos e operativos do Programa Bolsa Família, ponto crucial no contexto deste estudo.

## **3.2 O Programa Bolsa Família**

### **3.2.1 Antecedentes**

Políticas e programas antecessores – Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso

Esta breve análise dos antecedentes do Programa Bolsa Família (PBF) se desenvolverá a partir de dois eixos: os programas que o precederam (e que posteriormente foram incorporados ao próprio PBF), criados durante o segundo governo do Presidente Henrique Cardoso e a conformação da agenda política no primeiro mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que possibilitou afiançar acordos importantes para sua implementação.

Como mencionado anteriormente, os anos 1990 foram marcados por profundos ajustes estruturais na economia que afetaram negativamente a população brasileira. Este período foi marcado pelo aumento da desigualdade social, deterioração das condições de vida da população - sobretudo a mais pobre- e altas taxas de desemprego<sup>28</sup>. Os mandatos do Presidente Cardoso (1995-2002), são marcados pelo permanente tensionamento entre os

---

<sup>28</sup> Neste período (1990-1994), antes do início do primeiro mandato do Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso o país atravessava sérias crises políticas, morais e sociais, marcadas pelo negligenciamento sistemático da recém promulgada Constituição Federal de 1988, pelo então Presidente Fernando Collor (1990-1992); e tampouco se observaram mudanças substantivas na condução das políticas sociais no Governo do Presidente Itamar Franco (1992-1994), apesar dos avanços deste último. O balanço social deste período mostra resultados não satisfatórios para o país. Ver mais em: Castro, J.; Cardoso Junior; J C, 2009.

objetivos econômicos de estabilização e as metas das reformas sociais com vistas a garantir a eficiência das políticas públicas (CASTRO e CARDOSO JR, 2009). Neste contexto, a estratégia da focalização ganha força como critério de seleção dos beneficiários dos programas sociais, sob a argumentação de ganhos de eficiência (e não de redução de serviços sociais), podendo, assim, o governo, incluir os mais pobres, estes que recorrentemente não eram alcançados pela proteção social pública.

Surge então, em 1996, o primeiro programa federal de transferência de renda, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil-PETI, caracterizado pela sua alta focalização em crianças e adolescentes de 7 a 15 anos que trabalhavam ou se encontravam em risco de trabalho, sobretudo em condições degradantes. Este Programa previa o repasse de uma bolsa com valores monetários mensais, por criança, e distintos entre meio urbano e rural, à família beneficiária. Em contrapartida, a família se comprometia em manter os filhos na escola, com uma frequência escolar mínima (anual) de 75%, bem como não permitir que as crianças abaixo de 16 anos trabalhassem.

Posteriormente, com a criação da *Rede Social Brasileira de Proteção Social* e do *Fundo de Combate à Pobreza*, em 2000, formaram-se os alicerces para a criação e articulação de um amplo elenco de programas sociais, altamente focalizados e com objetivos e público-alvo determinados. Destaca-se entre estas iniciativas, o *Programa Bolsa Escola* federal, o segundo programa nacional de transferência de renda, que, depois das diversas experiências locais, ganhou *status* federal, em 2001. Neste sentido, a Rede Brasileira de Proteção Social foi concebida como um conjunto de transferências monetárias à população de mais baixa renda, sob a liderança do Projeto Alvorada<sup>29</sup>, que se fortaleceu com a implantação do Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico), instrumento que possibilitou, posteriormente, a unificação destas transferências. Faziam parte da Rede um total de 13 (treze) programas sociais<sup>30</sup>, que, em 2002, tinham um

---

29 Criado por Decreto Presidencial 3.769, de 2001, cuja missão seria de reforçar e intensificar o gerenciamento de ações com impactos na melhoria das condições de vida nos estados, municípios e microrregiões socialmente prioritárias (IDH inferior a 0,5), através da articulação de distintas áreas do governo como saúde, educação, esporte e turismo, planejamento e gestão, minas e energia, entre outros e, com a parceria dos governos estaduais e municipais.

<sup>30</sup> Bolsa-Escola (MEC), Bolsa Alimentação (MS), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI (MPAS), Programa do Agente Jovem (MPAS), Bolsa Qualificação (MT), Benefício Mensal-Idoso (MPAS), Benefício Mensal-Portadores de Deficiência (MPAS), Renda Mensal Vitalícia (MPAS), Bolsa-Renda (seguro-safra) (MA), Auxílio-gás (MME), aposentadorias rurais (MPAS), Abono Salarial PIS-PASEP (CEF), Seguro-Desemprego (MT).

orçamento estimado de cerca de 3% do PIB. Apesar de a Rede não ter sido implementada tal como planejada, e das críticas recursivas sobre a alta fragmentação dos Programas<sup>31</sup>, sobreposição de objetivos e fragilidades (muitos eram transitórios, com baixa garantia de continuidade), seu surgimento no cenário da política social brasileira, como alternativa de enfrentamento da pobreza, gerou, segundo Draibe (2003), inflexões e rupturas importantes, sobre as quais são necessárias reflexões mais acuradas.

### *Programa Fome Zero – Primeiro mandato Presidente Lula*

Na transição entre o Governo do Presidente Cardoso e do Presidente Lula, a estratégia da Rede foi reformulada. O clima político do momento da posse do Presidente Lula era de muita expectativa e mobilização popular em torno de sua principal bandeira de campanha: o combate à fome. Nesse sentido, foi emblemática a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar – MESA, no seu primeiro dia de mandato, confirmando as prioridades do seu governo. O MESA estava vinculado diretamente à Presidência da República, o que lhe conferia *status* compatível com a necessidade de uma fina orquestração e articulação entre os diversos ministérios, tendo em conta a magnitude da agenda em questão. Na mesma época, houve a recriação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), como órgão de assessoramento da Presidência da República e instância estratégica de participação de diversos setores da sociedade civil e dos governos.

A partir de diagnósticos de diversas entidades e organismos internacionais<sup>32</sup>, ratificase que a causa do problema da fome no Brasil não residia na falta de alimentos e sim na falta de recursos, por parte das famílias e indivíduos, para adquiri-los. Com o propósito de articular ações em torno do combate à fome, o MESA reformula o original Programa Fome

---

<sup>31</sup> Cada programa tinha sua própria agenda executora, com uma débil coordenação entre elas. Da mesma forma, os sistemas de informação eram fragmentados, sem uma plataforma que permitisse a comunicação entre eles.

<sup>32</sup> A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) estimou, à época, que o Brasil tinha uma disponibilidade de alimentos que equivalia a cerca de 3.000 calorias/ pessoa por dia, muito acima do recomendado, de 1900 caloria/ pessoa por dia. No entanto, um a cada dez brasileiros consumia menos de 1650 calorias por dia, segundo a FAO. Da mesma forma, o Instituto Cidadania estimou, em 2001, 46 milhões de brasileiros viviam em situação de insegurança alimentar. Fonte: Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar. “Política de Segurança Alimentar para o Brasil”, 2003.

Zero<sup>33</sup>- PFZ, neste mesmo ano, em 2003, por meio do documento “Política de Segurança Alimentar para o Brasil”-PSAN e define atuação do PFZ em três grandes eixos: i) a implantação de políticas públicas, por meio de uma combinação de políticas estruturais (voltadas para as causas profundas da fome e da pobreza); políticas específicas (dirigidas ao atendimento direto das famílias para o acesso a alimentos) e políticas locais (a serem implantadas por governos estaduais e municipais, com apoio da sociedade civil); ii) construção participativa de uma política de segurança alimentar e nutricional (tendo como máxima expressão o CONSEA); e iii) mutirão contra a fome, que previa grande movimento de solidariedade e engajamento dos governos e da sociedade civil contra a fome (MESA, 2003).

O Programa Cartão Alimentação (PCA), criado em 2003, foi uma das mais importantes ações emergenciais no âmbito do Programa Fome Zero e seu objetivo vinculava-se às questões previstas no Eixo II do PFZ. O PCA previa repasses mensais de recursos a famílias com renda inferior a meio salário mínimo *per capita*, caracterizadas como em situação de insegurança alimentar. O PCA trazia dois principais objetivos: um vinculado ao acesso aos alimentos e, conseqüentemente, ao melhoramento das condições socioeconômicas e nutricionais das famílias; e, outro, relacionado ao fomento à agricultura e economias locais, tendo em conta que os comitês gestores do Programa, instalados em cada município, eram orientados a comprar alimentos produzidos localmente. Em consonância com as prioridades da Presidência da República, o MESA iniciou a implementação do PCA pelos municípios do semiárido brasileiro, com menos de 75 mil habitantes e com Índice de Desenvolvimento Humano – IDH abaixo da média nacional. No final do ano de 2003 o PCA já estava presente em 2.369 municípios, alcançando cerca de 1,9 milhões de famílias beneficiárias.

O Programa de Apoio à Aquisição de Alimentos (PAA) foi outra importante ação do PFZ que merece destaque. O PAA foi lançado em julho de 2003 e visa<sup>34</sup> promover o acesso aos alimentos por parte da população mais pobre e incentivar a agricultura familiar. Para tanto, o Programa realiza compras diretas da produção de famílias e a repassa estes

---

<sup>33</sup> O Programa Fome Zero foi criado em 2001, pelo Instituto Cidadania, liderado por Lula e envolveu diversas entidades da sociedade civil, sindicatos, universidades, entre outros. O sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho” foi o precursor das ideias centrais que sustentaram o Projeto Fome Zero, pois foi um grande idealizador e militante no combate à fome, trazendo para o debate público a problemática. Betinho criou a “Ação da Cidadania contra a fome, à miséria e pela vida”, em 1993.

<sup>34</sup> O PAA continua em operação, liderado pelos Ministérios de Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário.

alimentos para indivíduos e famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, atendidas pelas redes socioassistenciais, pelos equipamentos públicos e pela rede pública e filantrópica de ensino. Ademais, o PAA instituiu a compra governamental de alimentos, promovendo a recomposição dos estoques mínimos dos itens da cesta básica, entre outras importantes ações (MDA, 2012).

O Programa Fome Zero, que constituiu a agenda central do primeiro mandato do Governo Lula, sofreu intensas cobranças e críticas. Os diversos programas e ações que estavam sob sua égide tinham ritmos e avanços diferenciados e, alguns, apresentaram poucos avanços, frustrando as altas expectativas iniciais. Takagi (2006) identifica uma série de obstáculos para a implementação do PFZ, entre eles, se destacam os problemas de funcionamento dos comitês locais do Programa, a morosidade nos repasses de recursos operativos para os municípios e dificuldades em expandir o Programa Cartão Alimentação - PCA nas grandes cidades.

Além das problemáticas operativas concernentes à implementação do Fome Zero, George e Ceballos (2014) atribuem também o seu fracasso, às fortes pressões da indústria alimentícia, nacional e internacional, manifestadas, segundo os autores, por: ameaças de denuncia de *dumping* agrícola perante à Organização Mundial do Comércio –OMC; pressões do setor exportador alimentício brasileiro; pressões de organismos financeiros internacionais contra a potencial “distorção” do mercado de alimentos em nível internacional, que geraria a política do Presidente Lula. Por fim, concluem que:

Lo cierto es que se despliega, a nivel nacional e internacional, una gigantesca y eficaz oposición en las sombras a la estrategia integral de lucha contra el hambre que se viene trabajando desde la sociedad civil, la academia y el gobierno (p.521)

Estas últimas questões nunca foram levadas ao debate público, mas o fato é que, passado um ano, em 2004, uma reforma ministerial extingue o MESA, sendo a sua estrutura incorporada ao novo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; e assim, a Segurança Alimentar e Nutricional ficou a cargo da sua Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN do novo Ministério (MDS). As políticas anteriormente conduzidas pelo MESA seguiram sob a responsabilidade da SESAN, mas perderam seu espaço político no MDS e, conseqüentemente, na agenda principal do governo federal (TAKAGI, 2006, p. 121).

## *As influências do Projeto de Renda Mínima de Cidadania do Senador Eduardo Suplicy*

No início dos anos 1990, o Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, inicia uma empreitada de grande relevância para a acumulação do debate político em torno das desigualdades sociais no Brasil, que sedimentaram os caminhos para a criação, mais tarde, dos diversos programas de transferência de renda que antecederam o Programa Bolsa Família. O Senador lança, em 1991, o emblemático projeto de lei que visava garantir renda básica universal para pessoas residentes no país, com mais de vinte e cinco anos de idade, com renda bruta inferior a determinados patamares. Embora o projeto tenha sido aprovado, em 1993, por unanimidade, no Senado Federal, nunca chegou a ser votado na Câmara dos Deputados.

Posteriormente, na tentativa de colocar em prática o seu projeto, o Senador Suplicy o reformula, redefinindo a população-alvo, valores e a sua progressiva implementação, condicionada a uma série de fatores, por parte do poder executivo. Em 2002, o novo projeto do referido Senador foi aprovado pelo Senado e, em 2003, pela Câmara dos Deputados. Em janeiro de 2004, o Presidente Lula o sanciona e institui, assim, a Lei da Renda Básica de Cidadania<sup>35</sup>, de autoria do Senador Suplicy. No dia seguinte, o Presidente Lula sanciona a Lei que cria o Programa Bolsa Família<sup>36</sup>.

Apesar de um longo período marcado pela falta de avanços quanto à aprovação legislativa e regulamentação para efetiva implementação do projeto de renda básica de cidadania, o Senador Suplicy conseguiu pautar na agenda pública as profundas desigualdades de renda no país e, com isso, mobilizou forças políticas de diversos setores da sociedade. A trajetória política do Senador e seu acúmulo acadêmico neste campo, bem como sua postura conciliadora, foram cruciais para arregimentação de apoios com as alas mais conservadoras do espectro político e que possibilitou, mais tarde, o lançamento do estratégico discurso de Lula, então candidato à Presidência da República, em torno de uma inadiável questão social do Brasil: a fome.

Com este giro de enfoque, afastando-se da abordagem tecnocrática de centro-direita dos seus antecessores, e concentrando-se no discurso de denúncia da fome, Lula consegue construir uma aliança ética e eleitoral com um setor importante de intelectuais orgânicos

---

<sup>35</sup> Lei 10.835/2004.

<sup>36</sup> Lei 10.836/2004

do Partido dos Trabalhadores e de outros partidos de esquerda e com atores sociais de base e com movimentos rurais, formando, assim, um amplo arco político de apoio à causa (GEORGES e CEBALLOS, 2014). Esta extensa frente de concertação, iniciada com os debates sobre a renda mínima de cidadania, e que foi fortalecida durante a campanha eleitoral de 2002, fertilizou o ambiente para a aprovação, no Congresso Nacional, em 2004, da lei que criou o Programa Bolsa Família.

Ainda que as aprovações das leis de criação da Renda Básica de Cidadania e do Programa Bolsa Família tivesse sido quase simultâneas, na prática as iniciativas seguiram caminhos muito distintos. A renda básica de cidadania nunca encontrou seu *locus* operativo, ainda que o Presidente Lula tenha afirmado, em seu discurso, por ocasião do lançamento do Programa Bolsa Família, que este Programa seria uma etapa para que o país alcançasse a renda básica universal. A verdade, portanto, é que a regulamentação do Programa Bolsa Família, até hoje não se referencia, diretamente, à lei da renda básica. Uma análise comparativa entre ambas as propostas revela diferenças importantes quanto ao: i) escopo (focalização versus universalização); ii) público-alvo (famílias versus indivíduos) e iii) corresponsabilidades (condicionais e incondicionais) (SOARES e BRITTO, 2011).

Todavia, em que pese o fato de as ideias iniciais do Senador Suplicy terem sido frustradas pelos caminhos próprios que tomou o Programa Bolsa Família e pela fraca relação desses caminhos com o seu projeto original, as suas contribuições foram, sem dúvida, um importante marco para a implementação dos programas de transferência de renda no Brasil.

### *3.2.2 Elementos essenciais do Programa Bolsa Família*

#### *O desenho e a lógica operativa*

O PBF foi criado pela Medida Provisória 132, em outubro de 2003 e sua operação, nesse momento, esteve vinculada diretamente à Presidência da República. Em janeiro de 2004, esta normativa é convertida na Lei 10.836, que institui o Programa Bolsa Família, reunindo, nessa Lei, o amplo leque de programas de transferência de renda preexistentes em um único Programa. Quase simultaneamente, o Governo Federal empreende uma reestruturação ministerial, na qual extingue algumas estruturas e órgãos, e cria o Ministério

de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS<sup>37</sup>, que passa a ter a responsabilidade pela gestão do PBF (Secretaria Nacional de Renda e Cidadania), pela política de Assistência Social (Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS) e pela política de segurança alimentar (Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional- SESAN)<sup>38</sup>.

Tanto a unificação de programas tão diversos, advindos de diferentes órgãos do governo federal, como a confluência de três áreas técnicas, de origens bastante distintas, também anteriormente comandadas por outras esferas administrativas, não foram pontos pacíficos na constituição do PBF. Sobre o primeiro ponto, os conflitos se deram pela “retirada” destes programas dos seus *loci* originais o que, conseqüentemente, gerou grandes tensões e concorrências no interior do governo federal nesse momento (MONTEIRO, 2011). Quanto ao segundo ponto, Cohn (2010) destaca que passaram a coexistir duas equipes distintas: uma oriunda do Programa Bolsa Família, que continuou na tarefa de geri-lo e, outra, recém criada pelo então Ministro Patrus Ananias. Assim, passaram a conviver no interior do mesmo Ministério, equipes com vocações, trajetórias e acúmulo de experiências na administração pública muito diferentes, trazendo, para o novo Ministério, aspectos tanto positivos como negativos desta confluência.

O mais importante, contudo, reside na constatação de que, fruto de meses de discussão e rodadas de acordos (e tensões) no interior do governo, o Programa Bolsa Família foi forjado sob a forte argumentação baseada na racionalidade da intervenção pública. De acordo com essa racionalidade, cabia ao MDS, por meio da sua Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, a responsabilidade pelas diretrizes, coordenação e articulação, no nível federal, e com as demais estruturas e esferas governamentais, no tocante à sua condução. No entanto, Cunha e Pinto (2008) ressaltam que a criação do Bolsa Família “não pode ser entendida como uma mera unificação dos programas anteriores ou apenas a busca de um maior grau de racionalidade administrativa pelo governo” (p.4). Para os autores, a mudança do enfoque isolado do indivíduo para o atendimento a toda a família, assim como a superação dos conflitos de critérios de elegibilidade e de

---

<sup>37</sup> Medida Provisória 132, de 23/01/2004, posteriormente convertida na Lei 10.869 de 13/05/2014

<sup>38</sup> As funções da extinta Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, então vinculada à Presidência da República, foram repassadas para a SENARC; as da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar vieram do anterior Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar- MESA e a SNAS estava estruturada no extinto Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS.

sobreposição de beneficiários, além do fato de contar com um sensível aumento de recursos e da cobertura, revelam alguns dos elementos que corroboram o ponto de inflexão entre o PBF e seus programas antecessores.

O Programa Bolsa Família, segundo seu marco normativo-regulatório<sup>39</sup>, articula seus objetivos em torno a três dimensões: i) da transferência de renda, para alívio imediato da pobreza; ii) da ampliação dos acessos a serviços públicos que representam direitos básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social (por meio de condicionalidades) e iii) coordenação com outras ações e com outros programas, que apoiem as famílias na superação da pobreza.

A dimensão da renda é a mais perceptível, mais facilmente mensurável e que contou com um ritmo mais acelerado de implementação. A partir da percepção do beneficiário, a renda, dentre as dimensões previstas no PBF, assume um elevado *status* tanto do ponto de vista prático, como simbólico. As famílias, ao contar com valor assegurado, mensalmente, para suas despesas básicas, a ser (re) integradas ao mercado de consumo local, de forma estável. A precariedade dos salários e a intermitência da renda que fazem parte do cotidiano de grande parcela do público do Programa, representavam, por exemplo, obstáculos importantes à obtenção de crédito no comércio local. Assim, do ponto de vista simbólico, ao auferir uma renda certa, segura e regular, a família alcança autonomia e empoderamento para tomar suas decisões, escolhas e para viver em comunidade.

Sobre os arranjos de execução do PBF, ainda quanto à dimensão da renda, merece destaque o papel da Caixa Econômica Federal (CEF) na operacionalização do pagamento direto aos beneficiários, o que representou, de fato, um avanço por duas principais razões. Primeiro, porque este esquema impediu qualquer intermediação, afastando potenciais capturas políticas do benefício, práticas clientelistas e assistencialistas que tanto marcaram a trajetória da assistência social no Brasil. Segundo, porque, graças a uma rede bancária altamente capilarizada, viabilizou-se uma logística desburocratizada de pagamento mensal do benefício à população-alvo, permitindo a esta amplo acesso e inclusão nesta rede (CUNHA e PINTO, 2008). De fato, um dos efeitos positivos – tanto para o beneficiário

---

<sup>39</sup> Lei 10.836/2004, Decreto 5209/2004.

quanto para o sistema financeiro público - do esquema de pagamento do PBF, via CEF, foi o aumento da “bancarização” da classe mais pobre<sup>40</sup>.

Sobre o destacado papel da CEF, Soares e Sátiro (2010) informam que a sua funcionalidade vai muito além das exigidas de um agente pagador. Concretamente, a CEF é o órgão que também processa as informações dos benefícios, o que restringe a intervenção de qualquer gestor, seja no âmbito federal, seja no estadual e municipal, blindando assim o processo de seleção dos beneficiários e a gestão dos benefícios.

A ampliação do acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, correspondente à segunda dimensão do Programa, está intrinsecamente vinculada às condicionalidades ou à corresponsabilidade das famílias em relação ao seu usufruto. As condicionalidades representam a contrapartida compromissada da família de sua inserção e permanência nos serviços públicos fundamentais para garantir o seu próprio bem-estar presente e futuro. As condicionalidades são a chave, no marco conceitual do PBF, para a formação de capital humano<sup>41</sup> e para a consequente ruptura com o clientelismo e o ciclo intergeracional de pobreza, aspecto que será detalhado mais adiante.

Para Cunha e Pinto (2008), as condicionalidades, no âmbito do PBF, são um “acordo” entre a família beneficiária e o poder público, pautado em três tipos de responsabilidades complementares: i) no cumprimento, pela família, da agenda de atendimento nas áreas de saúde e educação (ver Quadro 3.1 abaixo); ii) no provimento, pelo poder público, dos serviços públicos vinculados às condicionalidades, os quais, apesar de constitucionalmente possuírem caráter universal, na prática contêm que, muitas vezes, impedem o acesso dos mais pobres; iii) no monitoramento do cumprimento das condicionalidades, que, segundo os autores, teria mais uma função de garantia de acesso aos direitos sociais básicos destas famílias do que caráter de punição com a suspensão do benefício.

### **Quadro 3 – Condicionalidades do Programa Bolsa Família**

---

<sup>40</sup> Desde 2008, o MDS e a Caixa Econômica Federal vêm desenvolvendo o “Projeto de Inclusão Bancária”, que, dentre outras ações, alcançou a meta de 3 milhões de contas simplificadas abertas, em 2010, de beneficiários do Programa Bolsa Família.

<sup>41</sup> A racionalidade do PBF como de outros PTRC reside em incrementar o capital humano da segunda geração da família beneficiária, o que representa, principalmente, aumentar os níveis de escolaridade e de saúde destes futuros adultos, obtidos através de sua inserção e permanência nos serviços públicos das respectivas políticas.

<b>Área</b>	<b>Condicionalidade</b>
Saúde	Cumprimento do calendário de vacinas para crianças até 7 anos e o acompanhamento do seu desenvolvimento; cumprimento, por parte das gestantes, do pré natal regular, realizando, no mínimo, 7 consultas.
Educação	Matricula e frequência escolar mínima (mensal) de 85% de crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens entre 16 e 17 anos, integrantes das famílias beneficiárias.
Condicionalidade Especial relativa à situação de trabalho infantil	Frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos e de convivência, por parte das crianças e adolescentes de até 15 anos, em risco ou retiradas do trabalho infantil, ademais do previsto quanto às condicionalidades de saúde e educação de crianças até 15 anos de idade).

Fonte: MDS. Elaboração própria

O acompanhamento das condicionalidades é operado por meio de um complexo arranjo institucional, que exige um grande esforço de coordenação federativa e intersetorial, entre as áreas da saúde, educação e assistência social. A gestão das condicionalidades do PBF está regulamentada pela Portaria nº 321 de 2008, que substituiu a Portaria 551, de 2005. De acordo com esta regulamentação, a gestão de condicionalidades contempla um amplo leque de ações. Este leque compreende desde a gestão das bases de dados do Cadastro Único (de onde se extraem o conjunto de famílias que devem ser acompanhadas em cada município), passando pela contínua articulação entre os setores envolvidos e suas respectivas estruturas no nível federal, estadual e municipal - para garantir o acesso aos serviços e seu devido uso pelas famílias e registros - até a consolidação dos dados e averiguação dos resultados.

A terceira dimensão do PBF, que se refere à sua articulação com outros programas e políticas para promover a superação da pobreza das famílias, traduz-se, maiormente, nos chamados “programas complementares”. Ainda que não explicitamente denominados pelo MDS como “as portas de saída”, estes programas representam o fomento à autonomia das famílias, mediante a oferta de educação, inclusão produtiva e qualificação profissional para os adultos, bem como outras ações que visam à geração de trabalho e renda.

De acordo com Lício (2012), ainda que se possam registrar diferentes níveis de oferta de ações complementares entre estados e municípios, constata-se que não há um claro direcionamento destas ações para as famílias do PBF, de acordo com os seus distintos graus de vulnerabilidade e necessidades. Esta fragilidade também é constatada no nível federal, faltando assim uma melhor precisão do *como* e *porque* estas ações complementares devem ocorrer.

A autora analisa os dados sobre o atendimento das famílias PBF nos programas complementares e constata a baixa capacidade dos mesmos em acolher as demandas destas famílias, pois enquanto eles “operam na casa dos milhares de beneficiários, o PBF opera na casa dos milhões” (p.142). Outros estudos, que analisam a implementação do PBF em determinadas localidades, chegam a conclusões similares, corroborando a fragilidade na identificação da família, na oferta dos serviços e na articulação das ações para, efetivamente, promoverem mudanças nas trajetórias dos beneficiários (SANTOS, 2010; MAGALHÃES et al, 2007).

A baixa implementação e efetividade desta dimensão do Programa Bolsa Família demonstra, a nosso ver, a fragilidade da articulação da política de transferência de renda com os serviços e políticas sociais. Ademais, descortina a descoordenação entre as diferentes políticas (geração de trabalho e renda, educação de jovens e adultos, entre outras) e o Cadastro Único de Programas Sociais que, por sua enorme potencialidade e de acordo com o seu objetivo, deveria, ao identificar a população mais pobre, orientar os esforços de inclusão destas famílias aos serviços sociais, essenciais para superação de sua condição de pobreza; e, finalmente, ter-se-ia uma estratégia de enfrentamento da pobreza, baseada não somente na transferência de renda, de curto prazo, mas ancorada também na criação permanente de ativos, como consta do referencial teórico desta tese.

#### *Coordenação intergovernamental (ou interfederativa) e coordenação intersetorial*

A implementação das três dimensões do Programa Bolsa Família exigiu um enorme esforço de coordenação entre as distintas esferas de governo e entre os setores envolvidos (sobretudo assistência social, educação e saúde) na sua complexa arquitetura de execução.

Cada dimensão do Programa (transferência de renda, condicionalidades e programas e ações complementares) conformam arranjos e acordos específicos para sua consecução.

Cunha e Pinto (2008) chamam a atenção para a forma de organização do Estado brasileiro, que prevê autonomia dos entes federados e a divisão de competências e responsabilidades previstas no pacto federativo brasileiro inscritas na Constituição Federal vigente, promulgada em 1988. Assim, não seria possível que uma lei ordinária (de criação do Programa Bolsa Família) obrigasse a colaboração de estados e municípios na sua implementação. O caminho da descentralização do Programa e da definição de responsabilidades de cada ente federado foi sedimentado no espírito de adesão voluntária, cooperação e colaboração para o alcance de um objetivo comum e que conta com algumas dificuldades, como será visto posteriormente neste tópico.

Assim, a pactuação de responsabilidades entre os entes para a gestão do PBF foi construída de forma gradativa. Em 2004, iniciaram-se os processos de adesões aos chamados “termos de cooperação” entre a União, os estados, os municípios e o Distrito Federal (negociados caso a caso, sem modelo previamente definido) e que, devido ao seu alto custo de transação, acabou por inviabilizar uma rápida e maciça adesão desses entes, como se necessitava à época. Em 2006, o Governo Federal estabeleceu uma nova sistemática de pactuação, por meio da Portaria GM/MDS nº 246, que representou um marco na relação interfederativa na gestão do PBF, e que instituiu mecanismos de indução de cooperação entre os entes, a partir da formalização da adesão. Desde 2006, com o objetivo de superar os problemas apresentados durante a etapa anterior (maiormente vinculados à mobilização dos municípios e estados e à atualização do Cadastro Único), o Governo Federal criou novos mecanismos de cooperação entre os entes federados, para a gestão do PBF.

O Índice de Gestão Descentralizada - IGD<sup>42</sup> foi instituído com o objetivo de vincular os repasses da União para os estados e municípios, com base nos resultados obtidos na gestão do PBF<sup>43</sup>. Para Lício (2012), “o IGD marcou o início de um período de crescente

---

<sup>42</sup> A instituição da Portaria GM/MDS 360 visou incentivar a expansão da identificação de famílias pobres e a sua inclusão no Cadastro Único, bem como melhorar a qualidade das informações do referido cadastro, com vistas a conformar um robusto e consistente banco de dados nacional, fundamental para implementação de uma estratégia coordenada de combate à pobreza.

<sup>43</sup> A Portaria GM MDS 148 regulamentou inicialmente o IGD e estabeleceu que os repasses estariam vinculados ao desempenho do município na gestão do Cadastro Único e no acompanhamento das condicionalidades. Este instrumento foi criado, inicialmente, em 2006 para os municípios e foi estendido para

ampliação de oportunidades de negociação intergovernamental, conferindo maior autonomia aos governos subnacionais na gestão do Programa” (p.203). Também Cunha e Pinto (2008) agregam que os municípios, ao assinarem os termos de adesão, passaram, paulatinamente, a ter mais autonomia na gestão do PBF. Desde sua criação, o IGD tem passado por diversas atualizações e as análises dos dados sobre o repasse do IGD a estados e municípios apontam que o instrumento ainda deverá seguir aperfeiçoando-se para corrigir algumas distorções e efeitos negativos não desejados, ainda persistentes.

A gestão das condicionalidades, vinculada à segunda dimensão do programa talvez represente a mais emblemática, do ponto de vista dos esforços de coordenação intergovernamental, sendo um bom exemplo para ilustrar estes temas. Para o acompanhamento das condicionalidades são intensas, no nível federal, as interfaces entre o Ministério de Desenvolvimento Social (por meio da SENARC e SNAS), Ministério da Saúde e Ministério de Educação, para estabelecimento de diretrizes nacionais e organização operativa que deve ser assumida pelo três entes federados.

Ainda que os municípios sejam atores principais na gestão das condicionalidades (e do próprio PBF), dado que os serviços de saúde básica e de educação fundamental estão sob sua responsabilidade, os estados vêm assumindo, mais recentemente, um papel importante neste arranjo. Assim, são consideradas cruciais as contribuições dos estados no tocante à coordenação e monitoramento das ações realizadas no seu território, no suporte tecnológico aos municípios, bem como na articulação da oferta de capacitação, juntamente com o MDS. O PBF também utiliza as estruturas de governança do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), ou seja, as Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) e Tripartite (CIT), bem como espaços como o Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (Congemas) e o Fórum de Secretários Estaduais de Assistência Social (Fonseas), para discutir e negociar novas regulamentações e operativas do Programa.

Como desafios futuros para a coordenação intergovernamental do PBF, Lício, Mesquita e Currelero (2011) apontam para duas áreas de atenção. A primeira se relaciona com a ampliação dos espaços e oportunidades de negociação nas relações intergovernamentais para a gestão do PBF em todas suas dimensões; e, a segunda,

---

os estados em 2008. Os valores repassados pelo governo federal pelo desempenho no IGD podem ser empregados com a gestão das condicionalidades, acompanhamento das famílias, gestão dos benefícios, cadastramento de novas famílias, melhoria na qualidade e gestão do Castro Único, programas complementares, entre outros.

relaciona-se, especificamente, com a dimensão dos programas complementares, que apresentam maior necessidade de articulação federativa, pois a fragmentação difusa de responsabilidades destas políticas têm fragilizado esta dimensão do Programa.

Do ponto de vista da articulação intersetorial, Currelero (2012) argumenta que o PBF é um programa inequivocamente intersetorial, sobretudo na gestão das condicionalidades e na oferta de programas complementares. Novamente a dimensão das condicionalidades se apresenta como um *locus* privilegiado para a análise da coordenação intersetorial no âmbito do PBF. Desde 2009, foi criado o Fórum Intersetorial e Intergovernamental de Condicionalidades do PBF<sup>44</sup>, que reúne as três esferas de governo e as áreas de assistência social, saúde e educação. Este espaço busca gerar acordos e consensos, de forma coordenada e articulada, sem propor a substituição das estruturas de pactuação já existentes de cada política. No entanto, Currelero (2012) adverte que, apesar da sua relevância para a construção da coordenação intersetorial, este Fórum não se consolidou como espaço de negociação conjunta entre os atores envolvidos.

A coordenação intersetorial no PBF também enseja reflexões importantes quanto a hierarquias e mandatos entre as políticas. Da mesma forma que o arranjo federativo brasileiro concede autonomias para os entes que o compõem, os Ministérios envolvidos na gestão do PBF também possuem competências, autonomias e instâncias definidas na Constituição Federal, bem como em legislações e regulamentações complementares e específicas para cada setor; e estas, de igual maneira, não podem ser afetadas pela lei (de natureza ordinária) de criação do PBF. A limitação do papel do MDS, como coordenador do PBF é evidente, pois não é um órgão superior aos demais ministérios envolvidos na consecução dos objetivos do Programa. A dimensão dos programas complementares evidencia esta criticidade, uma vez que o MDS e seus órgãos equivalentes no nível estadual e municipal não detêm o mandato para fazer cumprir, obrigatoriamente, a oferta destes programas ao público do Bolsa Família.

Ademais, ainda que possa ser considerado um aspecto favorável para a convergência de interesses comuns, o fato de as políticas universais envolvidas no PBF já contarem com uma sólida estruturação (LÍCIO; MESQUITA; CURRALERO, 2011), cria, ao nosso ver, alguns obstáculos justamente por causa deste cristalizado modelo de governança e de operação. Ao contar com agendas setoriais muito bem consolidadas e com

---

<sup>44</sup> Criado pela Portaria Interministerial MDS/MEC/MS no 2/2009.

atores fortemente identificados com as pautas em curso, as ações que demandam o PBF (muitas de grande novidade para os setores), disputam um espaço de grande concorrência de interesses. Como seria abordado por Kingdom (2007), o PBF, para vencer essa dificuldade, careceria de reconhecimento, em igual ordem de grandeza, nas agendas das políticas de assistência social, saúde e educação para a efetiva conformação de uma estratégia intersetorial robusta, como exige seu marco constitutivo.

Os desequilíbrios de ordem de importância, associados à tensão entre os princípios da universalização primordial às políticas de educação e saúde) *versus* equidade - convocado mais fortemente pela assistência social, ainda que seja um princípio de ambas as políticas, visando priorizar as famílias mais vulneráveis- podem explicar parte dos problemas associados à coordenação intersetorial; problemas estes traduzidos, sobretudo, como fragilidades da implementação dos programas complementares e falhas no cumprimento das condicionalidades.

Por fim, o desenho operativo do PBF exigiu o estabelecimento de abrangentes acordos entre setores e entre entes federados, bem como enormes esforços de articulação e negociação para a conformação de consensos sobre a complexa engenharia de sua implementação. Viu-se, brevemente, que o Programa desafia a lógica de operação setorial ainda vigente e que algumas fragilidades persistem, apesar dos grandes avanços nos últimos anos. Por se tratar de um processo dinâmico, entende-se que os procedimentos, fluxos e instrumentos de coordenação interfederativa e intersetorial estarão em permanente revisão para acompanhar os desafios que se interporão ao futuro da gestão do PBF.

### *Crterios de elegibilidade, cobertura e benefcios*

O Programa Bolsa Família focaliza-se nas famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza, sendo o município o território desta classificação. Assim, seu critério de elegibilidade e focalização, está baseado na renda familiar<sup>45</sup> mensal *per capita*

---

<sup>45</sup> A lei de criação do PBF define família “como uma unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.

(somatório de todas as rendas de todos os membros da família dividida pelo número de membros), segundo as informações registradas no Cadastro Único. Desta forma, aquelas famílias que vivem em condições de pobreza (renda mensal por pessoa entre R\$77,00 e R\$154,00) e de extrema pobreza (renda mensal por pessoa até R\$ 77,00) são elegíveis para o PBF.

Cada município possui uma estimativa do número destas famílias, determinada com base nos dados do Censo Demográfico de 2010 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2006 e de outros indicadores socioeconômicos, levando em consideração a renda familiar per capita de até meio salário mínimo. A partir desta base informacional obteve-se a seguinte estimativa nacional (somatório das estimativas de todos os municípios):

**Tabela 2 – Estimativas de famílias Perfil Cadastro Único e Perfil Bolsa Família- BRASIL, 2006).**

Perfil	Número de famílias
Baixa renda – Perfil Cadastro Único	20.094.955
Extremadamente pobres- Perfil Bolsa Família	13.738.415

Fonte: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- Relatório de Informações sociais.  
Nota: Dados de fevereiro de 2016.

Estas primeiras estimativas servem ainda de referência para avaliar a quantidade de famílias que devem estar inscritas no Cadastro Único. Uma série de estudos apontam que o PBF conta com uma ótima focalização (SOARES et al, 2007; SOARES et al, 2010; BARROS et al, 2010; STAMPINI e TORNAROLLI, 2012); é dizer, o PBF tem alcançado, com sucesso, sua população-objetivo.

No mês de dezembro de 2015, existiam 27.325.069 famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais o que corresponde a 80.954.053 pessoas, distribuídas da seguinte forma:

**Tabela 3 – Famílias inscritas Cadastro Único por nível de renda, dezembro/2015.**

Numero de famílias	Renda Mensal per capita	%
Até R\$77,00	12.335.278	45
Entre R\$77,00 a R\$154,00	4.268.713	16
Entre R\$154 a meio salário mínimo	6.357.302	23
Acima de meio salário mínimo	4.363.776	16
<b>TOTAL</b>	<b>27.325.069</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Informações Sociais. Dezembro 2015. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- SAGI/MDS

O quantitativo de famílias que podem ser habilitadas para o PBF está determinado pela estimativa calculada para cada município. No entanto, a entrada das famílias ao Programa obedece a seguinte ordem: (i) famílias consideradas prioritárias<sup>46</sup>; (ii) famílias de menor renda mensal *per capita* e (iii) famílias com o maior número de crianças e adolescentes (0 a 17 anos).

Os processos de identificação e de inscrição das famílias ocorrem descentralizadamente nos municípios, por iniciativa da família ou por “Busca Ativa” promovida pelo município, a partir dos dados do Censo Demográfico e ou por conhecimento das áreas mais vulneráveis do seu território. As famílias passam por uma extensa e detalhada entrevista (formulário do Cadastro Único) e as informações fornecidas são autodeclaratórias, inclusive a renda. As informações são processadas e validadas por meio de uma cadeia de processos administrativos e de checagem de consistência, que envolve o município, o MDS e a Caixa Econômica Federal.

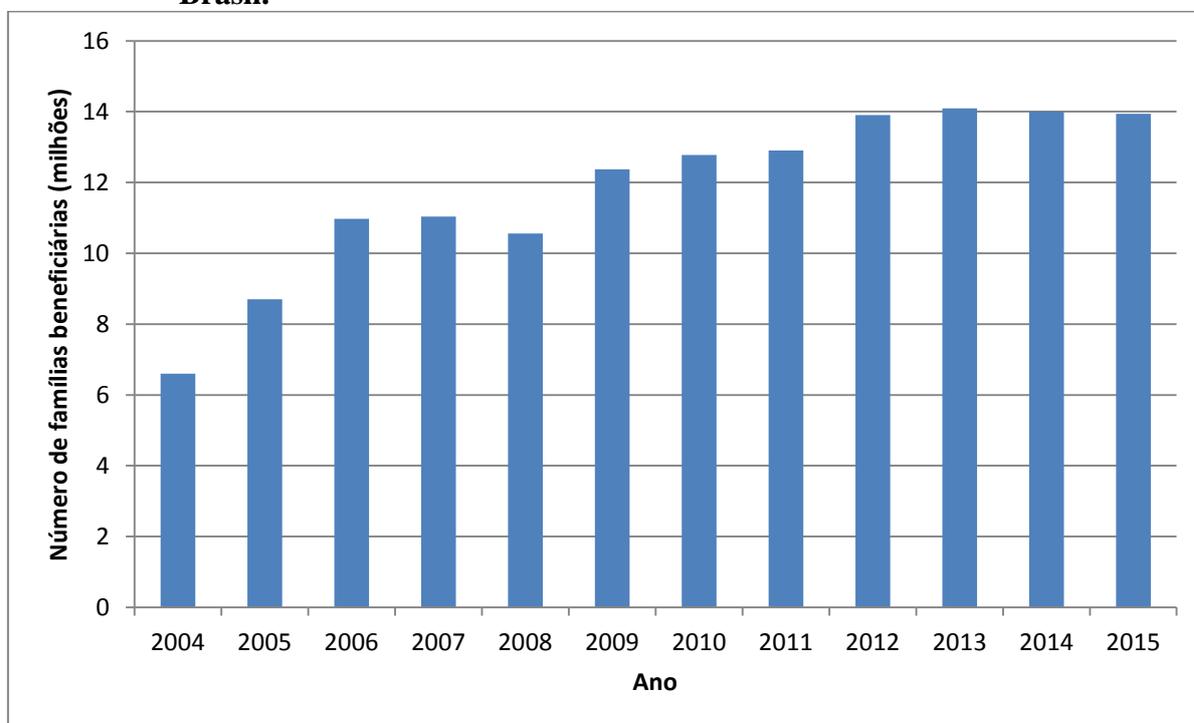
O Cadastro Único, como já mencionado, foi criado, em 2001; mas, somente a partir da criação do PBF, com a unificação de todos os programas de transferências, foi transformado no maior banco de dados sociais do Brasil e sua operativa, para atender às necessidades de uma rápida e ótima expansão do PBF (necessidade de alta fidedignidade dos dados) foi sensivelmente aprimorada a partir de então. O Cadastro Único possui uma

<sup>46</sup> São estas: famílias quilombolas (grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotadas de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida); famílias indígenas; famílias de catadores de material reciclável; famílias em situação de trabalho infantil; e famílias com integrantes libertos de situação análoga a de trabalho escravo. Importante mencionar que estas famílias, uma vez que são elegíveis, segundo o critério de renda, serão habilitadas ao PBF mesmo que o número de bolsas estimado para o município já tenha sido atingido

enorme potencialidade para a gestão das políticas sociais em todo território nacional, tendo em conta que é um eficiente instrumento de identificação e caracterização socioeconômica da população, funcionando como um mapa fiel da população mais pobre e, portanto, como instrumento essencial para orientação dos programas e políticas em todos os níveis (local e nacional).

Desde a sua criação, o PBF tem passado por expansões significativas quanto a sua cobertura. Entre 2004 e 2015, o Programa mais que dobrou o número de beneficiários, como mostra o Gráfico 1 abaixo:

**Gráfico 1 – Evolução número de beneficiários do Programa Bolsa Família por ano, Brasil.**



Fonte: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação Relatório de Informações Sociais. Dados de fevereiro de 2016.

De acordo com os dados do MDS, em fevereiro de 2016, o PBF contava com 13.966.599 famílias beneficiárias, que recebiam um benefício médio mensal de R\$160,75 e contemplavam um valor total mensal (base fevereiro de 2016) de mais de R\$2,2 bilhões. O benefício do PBF é composto pelos seguintes tipos: (i) *benefício básico* (BB) (R\$77,00), destinado exclusivamente às famílias extremamente pobres; (ii) *benefício variável* (BV), concedido a famílias com renda mensal per capita de até R\$154,00, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. O valor do benefício variável

é de R\$ 35,00 e cada família pode receber até cinco deles; (iii) *benefício variável vinculado ao adolescente* (BVJ) (R\$ 42,00), que é concedido a famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, que possuam jovens entre 16 e 17 anos em sua composição. Cada família pode receber até dois BVJ e (iv) *benefício para superação da extrema pobreza* (BSP) pago às famílias que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 77,00). O valor do BSP correspondente ao necessário para que a família supere os R\$ 77,00 mensais por pessoa pode ter valores diferenciados para cada família. Ademais, há *benefícios transitórios*, vinculados a situações especiais. O benefício variável por nutriz (BVN) é destinado às famílias que tenham crianças com até seis meses de vida. Tal benefício começa a ser pago após a identificação das informações cadastrais do recém-nascido no Cadastro Único e é concedido em seis parcelas consecutivas de R\$ 35,00. Já o Benefício Variável por Gestante (BVG), é concedido às gestantes com idade entre 14 e 44 anos, durante o período da gravidez. Tanto o BVN quanto o BVG não são automaticamente outorgados a partir da constatação de elegibilidade da família para o acesso a tais benefícios, dado que também deverá ser levado em consideração se a família já recebe cinco benefícios variáveis, limite atualmente estabelecido pelo Programa Bolsa família.

Atualmente a distribuição dos tipos de benefícios do PBF por número de famílias que os recebem, conforma-se conforme demonstra a Tabela 4 a seguir:

**Tabela 4 – Quantitativo por tipo de benefícios - Programa Bolsa Família- Brasil, fevereiro 2016**

<b>Benefício</b>	<b>Quantidade de benefícios</b>	<b>%</b>
Benefício Básico	12.282.340	30

Benefícios Variáveis	20.306.223	49
Benefício Variável Jovem (BVJ)	2.629.478	6
Benefício Variável Nutriz (BVN)	292.472	1
Benefício Variável Gestante (BVG)	315.777	1
Benefício Extrema Pobreza (BSP)	5.201.389	13
TOTAL	40.735.499	100

---

Fonte: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação- Relatório de Informações sociais.Dados de fevereiro de 2016.

Como o MDS estabelece que a concessão dos benefícios do PBF é de caráter temporário, não gerando, assim, um direito adquirido, a elegibilidade das famílias para os benefícios dever ser obrigatoriamente revisada a cada dois anos, por meio do processo de atualização do Cadastro Único ou da “recertificação” da elegibilidade, como esta atualização também pode ser chamada.

Quanto à permanência das famílias no Programa, não há um prazo determinado para o seu desligamento do programa, podendo estas famílias permanecerem enquanto se encaixarem no critério de elegibilidade, baseado na renda. No entanto, o descumprimento das condicionalidades e a constatação de elevação da renda (detectada por cruzamento entre distintos bancos de dados do governo ou no processo de atualização cadastral) determinam a saída da família do PBF.

### **3.3 O Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria**

O Programa Bolsa Família expandiu-se rapidamente, como foi visto, desde a sua criação. De forma muito acelerada o PBF foi alcançando milhões de famílias e seu complexo esquema de execução foi sendo consolidado. Em que pesem os importantes resultados que o PBF já vinha demonstrando desde sua implementação, passados alguns anos, ainda persistiam alguns desafios no país, no campo do enfrentamento da pobreza.

A partir de um diagnóstico amplo sobre a situação dos mais pobres no Brasil, elaborado com subsídios do Censo 2010, houve um consenso no Governo Federal (com apoio de vários especialistas do campo) acerca da necessidade de aprofundar os avanços sociais já conquistados.

Em linhas gerais, os dados do Censo 2010 apontavam que cerca de 16,2 milhões de brasileiros se encontravam em situação de extrema pobreza, os quais sofriam déficits estruturais de acesso a serviços e a benefícios e não eram “visíveis”, assim, para o Estado.

Com esta perspectiva, foi criado em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que se colocou como uma estratégia coordenada para a superação da pobreza extrema no país. A compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional orientou o desenho do Plano, o qual contava com a articulação de um amplo espectro de setores e de atores, entre eles e atuando como uma das peças fundamentais desta complexa engrenagem, o Programa Bolsa Família.

Segundo Costa e Falcão (2014) o PBF foi paradigmático na concepção do BSM. Primeiro, porque o programa já articulava ações em diversas áreas em razão, principalmente, do acompanhamento das condicionalidades, e, portanto, possibilitou a acumulação de muita aprendizagem quanto à gestão intersetorial (coordenação horizontal). Segundo, porque o PBF funciona numa perspectiva de gestão compartilhada com os entes federados (coordenação vertical), base de funcionamento também do BSM, necessária para seu efetivo alcance nos territórios. E, por último, porque com o PBF veio o desenvolvimento e aperfeiçoamento do Cadastro Único de Programas Sociais, a base informacional-chave para que o Plano pudesse ancorar-se.

Assim, o PBF passou por um ciclo de aperfeiçoamento, em 2011, para que também pudesse apoiar os objetivos do BSM, de superação da pobreza extrema. A primeira medida de mudança, ocorrida ainda em 2011, foi o reajuste dos benefícios do PBF que favoreceu, principalmente, crianças e adolescentes. Logo depois, o BSM ampliou de três para cinco o número de benefícios destinados a crianças e adolescentes que cada família tinha o direito de receber, incluindo, dessa maneira, cerca de mais de 1,3 milhões de novos benefícios para a faixa de 0 a 15 anos.

Também com o advento do BSM foi iniciado o pagamento de benefícios para famílias com gestantes ou com bebês em fase de amamentação.

Outra medida que foi incorporada ao PBF, como consequência do BSM e de especial interesse desta tese, foi o advento do “retorno garantido”, criado, também em 2011. O retorno garantido relaciona-se diretamente com os desligamentos voluntários do PBF. Isso porque, este dispositivo visou dar àquelas famílias que melhoraram seu padrão de renda, a segurança e o apoio para sair do programa, pois caso a sua renda volte a cair, estas podem

voltar a receber o benefício, sem precisar passar por um novo processo de habilitação. Ou seja, como requisito para usufruir deste mecanismo, a família deve, ao solicitar o desligamento voluntário do PBF<sup>47</sup>, informar à gestão do programa no seu município, que marque a opção de “desligamento voluntário”, pois desta forma ela poderá retornar a ser beneficiária, em até 36 meses depois de optar pelo desligamento.

Ademais destas importantes mudanças ocorridas no PBF, pela influência do BSM, em 2012 também ocorreu uma inovação importante, com o lançamento da Ação Brasil Carinhoso, que aumentou o benefício das famílias atendidas pelo PBF, que contassem com crianças de zero a 6 anos de idade na sua composição. Ademais, a Ação previa uma perspectiva de inclusão prioritária destas crianças em serviços de creches e de saúde.

Em março de 2013 o benefício de superação da pobreza foi concedido a todas as famílias do PBF que ainda se mantinham em situação de miséria, independentemente da composição familiar. Do ponto de vista da renda, todos os benefícios do PBF que foram ampliados no âmbito do BSM, possibilitaram retirar 22 milhões de pessoas da miséria e com isso, eliminar a extrema pobreza dos beneficiários do PBF, segundo os dados do MDS.

Abaixo o Quadro 3.2 sintetiza as principais reformulações propostas pelo BSM, para o eixo “garantia de renda”, no qual se insere o PBF:

**Quadro 4 – Síntese das reformulações do Eixo Garantia de Renda, a partir das demandas do Plano Brasil Sem Miséria**

<b>Dificuldades e Demandas</b>	<b>Estratégias</b>
Inclusão da população elegível no Cadastro Único e no Bolsa Família	Busca ativa e concessão do benefício do Bolsa Família
Aumento da eficácia do Bolsa Família, com	1. Reajuste do benefício variável (0 a 15 anos) 2. Alteração no limite de benefícios variáveis

<sup>47</sup> O retorno garantido somente pode ser concedido para aquelas famílias que solicitam o desligamento de forma espontânea, não sendo válido para aquelas famílias que foram excluídas em decorrência da revisão cadastral realizada pelo MDS.

foco nas crianças e adolescentes	de 3 para 5 filhos por família. 3. Ação Brasil Carinhoso
Compensar a defasagem entre a linha de pobreza nacional e linhas estaduais	Políticas complementares de renda nos estados
Existência de famílias que mesmo com o Bolsa Família seguiam na extrema pobreza	Criação do benefício de superação da pobreza para garantir que nenhuma família PBF estivesse abaixo da linha da extrema pobreza.

Fonte: Elaboração própria, a partir de Campello e Mello (2014).

### **3.4 Principais resultados do Programa Bolsa Família quanto à redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil**

Nesta seção, não se falará, de forma exaustiva, sobre os inúmeros achados obtidos a partir de uma enorme gama de estudos realizados acerca dos resultados e impactos do PBF, tanto do ponto de vista econômico como social. Há, na atualidade, um corpo robusto de evidências sobre os efeitos do PBF em várias dimensões da vida dos beneficiários e de seu entorno (segurança alimentar, educação, saúde, dinamismo econômico local, entre outros), mas que serão tratados, de forma mais articulada, em outra parte desta tese.

Contudo, entende-se que seria necessário, para concluir este capítulo, que fossem destacadas deduções relevantes acerca das evidências dos impactos do PBF na redução da pobreza e da desigualdade de renda no Brasil, levando-se em conta que o Programa se apresenta como um marco histórico, no combate à pobreza no país. Veja-se, portanto, achados importantes sobre o tema.

Do ponto de vista da distribuição de renda e da redução da desigualdade, Soares et al (2010), analisando a queda da desigualdade de renda ocorrida no Brasil, entre 1990 e 2009, constatam o decréscimo do Coeficiente de Gini<sup>48</sup> de 0,59 para 0,54, sendo que o Programa Bolsa Família foi responsável por 15% desta queda. O mais notável, destacam os autores, é que o PBF o fez mesmo representando apenas 0,7% da renda das famílias, de acordo com

---

<sup>48</sup> O Coeficiente de Gini é uma medida comumente utilizada para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para medir qualquer distribuição desigual. O coeficiente é um número entre 0 e 1, onde 0 significa a perfeita igualdade de distribuição (todos têm a mesma renda) e 1 significa a perfeita desigualdade (onde uma pessoa tem toda a renda e as demais nenhuma).

os dados das pesquisas domiciliares. Este mesmo estudo revela, ademais, a contribuição do PBF na redução da pobreza. Analisando os resultados de toda série histórica, destaca-se, sobretudo, a queda da pobreza de 4.2 pontos percentuais e da extrema pobreza de 2,7 pontos percentuais, registrada entre 2003 e 2005, sendo que 17% da queda da pobreza e de 40% da queda da extrema pobreza são atribuíveis ao PBF. Também é importante mencionar que o Programa foi responsável por 60% da redução da pobreza, no período 2007-2009, e talvez - o mais relevante - tenha sido responsável por manter a pobreza extrema em queda, em um período em que a renda oriunda do trabalho dos mais pobres, de fato, caiu (p.47).

No estudo realizado por Paes de Barros et al (2007), foram analisados os efeitos, de forma separada, das distintas transferências públicas sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Os autores constataram que, entre 2001 e 2005, as pensões e aposentadorias foram responsáveis por 18% da renda total das famílias e tiveram o maior impacto sobre a queda recente da desigualdade (26%), seguidas do Programa Bolsa Família (12%) e, depois, do Benefício de Prestação Continuada BPC (11%), ambos com aproximadamente 0,45% de participação na formação da renda total. Desta forma, tal estudo corrobora as constatações de Soares et al (2010). Em que pese a baixa participação do PBF na renda total, seus efeitos sobre a queda da desigualdade são expressivos e proporcionalmente muito superiores, quando comparados a outras transferências.

Em estudo nos quais se analisam os efeitos macroeconômicos de distintas transferências públicas de renda<sup>49</sup>, Neri, Vaz e Souza (2013), verificaram que o Programa Bolsa Família é, por larga margem, a transferência com os maiores efeitos. Segundo simulação realizada por esses autores, a cada R\$1,00 investido no PBF o Produto Interno Bruto-PIB aumentaria R\$1,78. Em outras palavras, se a oferta for perfeitamente elástica e os demais pressupostos forem respeitados, um gasto adicional de 1% do PIB no Programa Bolsa Família se transformaria em um aumento de 1,78% na atividade econômica. Os autores também estudaram os efeitos do PBF sobre o consumo final total da economia e o consumo final das famílias e sobre a renda disponível bruta total e a renda disponível bruta das famílias e encontraram, da mesma forma, efeitos notáveis do Programa. Comparado com as demais transferências, o Programa Bolsa Família se destaca em primeiro lugar

---

<sup>49</sup> Fizeram parte do rol de transferências analisadas: Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), abono salarial, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Regime Geral de Previdência Social (RPPS), Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e Seguro Desemprego.

quanto aos efeitos tanto sobre o consumo final como sobre a renda disponível bruta. Explicam os autores que esta potencialidade do PBF reside na sua alta focalização nas famílias mais pobres, com maior propensão ao consumo. É dizer, os recursos recebidos pelo Programa são convertidos, maiormente, na aquisição de alimentos, vestuários e utensílios para a casa, como vêm demonstrando algumas pesquisas sobre o tema.

Por fim, Hoffman (2007) destaca as contribuições do Programa Bolsa Família para a redução das desigualdades regionais. O autor revela que o PBF foi responsável por cerca de 15% da redução do Coeficiente de Gini entre as regiões do Brasil, no período de 1996-2005. E encontra resultados similares aos dos autores acima citados ao concluir que transferências monetárias, como a do Bolsa Família, são muito menos dispendiosas para o Estado que as aposentadorias e pensões, e alcançam resultados muito superiores que as primeiras, mostrando-se também, como mecanismos eficazes de combate à desigualdade regional.

De fato, estas evidências aqui destacadas, somadas a um vasto conjunto de estudos sobre os efeitos, resultados e impactos do PBF não deixam dúvida sobre a sua validade como política pública, mesmo sob a análise econômica mais rigorosa. Indiscutivelmente o Programa alicerçou uma política robusta de combate à pobreza e segue beneficiando milhões de famílias brasileiras. Há, com certeza, muitas críticas endereçadas a vários aspectos do Programa, sobretudo quanto à redução dos serviços socioassistenciais, em favor da transferência de renda e sobre, especialmente (e vinculado ao anterior), os próximos passos do PBF. Nesse sentido, é de especial relevância debater sobre as trajetórias das famílias beneficiárias do Programa, seu acompanhamento e o efetivo papel do Estado para a promoção de seu bem-estar e, como objetivo último, de sua ruptura com a condição de pobreza.

Apesar de que estão enunciados como objetivos do Programa Bolsa Família o alívio da pobreza e da extrema pobreza, por meio das transferências de renda, assim como seu combate mediante a inserção dos beneficiários nos serviços sociais fundamentais e em outras políticas, o Programa reconhece que, dada a complexidade do fenômeno da pobreza, marcado muitas vezes por uma forte estruturação dos fatores determinantes, não seria viável anunciar a “saída da pobreza” destas famílias. A grande aposta, segundo seu marco conceitual, se localiza na segunda geração da família, junto a qual o Estado, por meio das condicionalidades, poderia garantir o aumento do capital humano desta geração e, com

isso, fazer com que os filhos destas famílias, mais saudáveis e educados formalmente, possam aproveitar melhor as oportunidades que o Estado e o mercado poderiam lhes oferecer. Por fim, mais educados e mais preparados, teriam mais chances de não ser pobres, rompendo o ciclo intergeracional da pobreza. Este tema será debatido, com mais profundidade, no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO 4**

### **AS “PORTAS DE SAÍDA” DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: DEBATE CONTROVERSO**

As atuais experiências dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC), na região da América Latina, apresentam distintas abordagens quando o assunto é

o desligamento das famílias ou a sua “*graduación*” - expressão, em castelhano, mais utilizada para descrever o encerramento da oferta do benefício à família, quando esta atinge um certo patamar de cumprimento de requisitos previstos nas regras do Programa. Este patamar pode ser definido como tempo limite de permanência ou o alcance de determinados níveis de satisfação de bem-estar, ambos arbitrados pelos gestores da política. Como era de se esperar, o debate sobre esta medida traz consigo muitas controvérsias e até mesmo polêmicas no meio acadêmico, entre governos de diferentes matizes políticos e entre organismos internacionais.

Analisando um elenco de iniciativas de PTRC em curso na América Latina e Caribe, encontramos situações muito distintas quanto ao processo e aos critérios de desligamento das famílias desses Programas. Passada mais de uma década desde que começaram as primeiras experiências dos PTRC, e devido ao fato de que a sua maioria não determina o momento de saída dos beneficiários de seus domínios (muitos deles focalizados em famílias com filhos até 18 anos), aumentaram as preocupações quanto ao tempo em que as famílias permaneceriam como beneficiárias dos programas, deixando assim implícito que esse tempo não deveria ser indeterminado. Nesse sentido, alguns PTRC lançaram mão de mecanismos de “recertificação” dos beneficiários ou, usando a terminologia do PBF, de processos de “recadastramento” dos mesmos, visando à confirmação das condições de elegibilidade do Programa. A seguir discutiremos sobre os processos de recertificação e de “*graduación*” tendo como foco de análise um conjunto de PTRC na América Latina.

#### **4.1 Processos de recertificação e de “*graduación*” dos PTRC na América Latina**

Os processos de recertificação consistem em uma confirmação periódica das condições de elegibilidade das famílias, nos quais a gestão do programa estabelece um calendário e uma sistemática para a atualização dos dados cadastrais da família beneficiária. Este processo possibilita captar, sobretudo, mudanças na composição familiar e nos níveis de renda das mesmas e, portanto, permite à administração dos PTRC realizar o desligamento, quando a família não se encaixa mais nos critérios de renda (e/ou outros, de acordo com cada Programa) exigidos para sua elegibilidade. Dessa forma, espera-se que estes procedimentos contribuam para fortalecer a boa focalização dos Programas, melhorar a eficácia do gasto público e, ao mesmo tempo, promover sua transparência.

Abaixo encontra-se o Quadro 5 que sintetiza as abordagens das principais iniciativas de PTRC na América Latina e Caribe, quanto aos processos de recertificação e graduação (quando estes existem):

**Quadro 5 – Abordagens dos PTRC quanto ao processo recertificação e de saída das famílias da condição de beneficiárias**

<b>País/Nome do Programa</b>	<b>Abordagem</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Frequência da recertificação</b>
Chile <i>Ingreso Ético Familiar*</i>	Tempo de permanência determinado (graduação em 2 anos de programa)	Famílias vulneráveis	Não há processo de recertificação
Trinidad e Tobago <i>Targeted Conditional Cash Transfer Programme</i>	Tempo de permanência determinado (graduação em 3 anos de programa)	Famílias vulneráveis	Não há processo de recertificação
Argentina: Asignación Universal por Hijo	Tempo de permanência indeterminado ou término da elegibilidade (idade limite de crianças e adolescentes ou condições de desemprego)	Crianças e adolescentes abaixo de 18 anos e trabalhador informal, doméstico ou desempregado	Não há processo de recertificação
Honduras: <i>Bono Vida Mejor</i>	Tempo de permanência indeterminado	Famílias vulneráveis	Não há processo de recertificação

**Continuação Quadro 5 – Abordagens dos PTRC quanto ao processo recertificação e de saída das famílias da condição de beneficiárias**

<b>País/Nome do Programa</b>	<b>Abordagem</b>	<b>Público-alvo</b>	<b>Frequência da recertificação</b>
Peru: <i>Juntos</i>	Tempo de permanência determinado pelas condições de elegibilidade	Crianças e adolescentes abaixo de 19 anos e gestantes em famílias vulneráveis	Não há processo de recertificação

Brasil: Família Bolsa	Tempo de permanência indeterminado	Famílias vulneráveis	Recertificação (recadastramento) a cada 2 anos
Colômbia: <i>Más familias en acción</i>	Tempo de permanência determinado pelo alcance da idade de elegibilidade dos filhos	Famílias vulneráveis com filhos até 18 anos	Recertificação a cada 4 anos
Costa Rica: <i>Avancemos</i>	Tempo de permanência determinado pela idade de elegibilidade dos filhos	Crianças e adolescentes (7 a 18 anos) de famílias vulneráveis	Recertificação a cada 3 anos
Republica Dominicana: <i>Progresando con Solidaridad</i>	Tempo de permanência determinado pela idade de elegibilidade dos filhos	Crianças e adolescentes (até 16 anos) de famílias vulneráveis	Recertificação a cada 4 anos
Equador: <i>Bono de Desarrollo Humano</i>	Tempo de permanência determinado pela idade de elegibilidade dos filhos	Crianças e adolescentes até 18 anos de idade de famílias vulneráveis	Recertificação a cada 5 anos
El Salvador: <i>Comunidades Solidarias</i>	Tempo de permanência determinado pela idade de elegibilidade dos filhos	Crianças e adolescentes até 18 anos de idade de famílias vulneráveis	Recertificação a cada 10 anos
Jamaica: PATH	Tempo de permanência determinado pela idade de elegibilidade dos filhos	Crianças e adolescentes até 18 anos de idade de famílias vulneráveis	Recertificação a cada 4 anos
México: Prospera**	Tempo de permanência indeterminado	Crianças e jovens até 11 anos de idade, mulheres em idade fértil, de famílias vulneráveis	Recertificação a cada 8 anos

Adaptado de Medellín et al, 2014.

Notas: (\*) Anteriormente chamado de “Puenta” e é pertencente ao sistema Chile Solidário; (\*\*) o Programa Oportunidades se transformou no Programa Prospera desde setembro de 2014.

Observa-se que parte dos PTRC listada acima não conta com processos de recertificação. Em alguns deles, o tempo de permanência no Programa é determinado (famílias são “graduadas”) e as intervenções duram de 2 a 3 anos, o que não justificaria o custo transacional de um processo de recertificação. Estes casos serão comentados mais adiante.

Por outro lado, aqueles Programas que preveem, na sua gestão, o processo de recertificação, são geralmente os que não determinam prazo de saída ou cuja elegibilidade está condicionada, ademais da situação de vulnerabilidade, àquelas famílias com filhos

menores de determinada idade. Nesse caso, a recertificação é justificada dado que as condições socioeconômicas das famílias podem apresentar mudanças positivas antes do alcance da idade limite dos filhos deixando, assim, de ser alvo elegível dos programas. Países como Brasil, México, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana, Equador e Jamaica contam com processos periódicos de recertificação e os beneficiários seguem vinculados aos programas enquanto sejam considerados vulneráveis<sup>50</sup>.

Medellin et al (2014) discutem alguns aspectos essenciais dos processos de recertificação dos PTRC, na região da América Latina, a saber:

- (i) **Arranjos institucionais adequados.** Isso implica pensar a capilaridade dos serviços e sua disponibilidade para alcançar beneficiários em todas as regiões, bem como a capacidade de coordenação do nível central para garantir homogeneidade e qualidade do processo;
- (ii) **Mecanismos.** Geralmente usam-se as mesmas fórmulas que foram empregadas para definir a elegibilidade inicial das famílias, mas o processo de recertificação pode apresentar-se como uma boa oportunidade para revê-los;
- (iii) **Modalidades e custos.** As variadas alternativas de coletar as informações atualizadas das famílias têm, obviamente, diferentes relações custo-benefício. Alguns países optam por aproveitar grandes pesquisas, como o censo demográfico para fazer o processo de recertificação. Esta modalidade tem um alto custo, dado que as entrevistas são realizadas com todos os potenciais domicílios, não somente com os efetivamente beneficiários do Programa. Outra modalidade, por exemplo, é a utilizada pelo Programa Bolsa Família, no Brasil. As famílias beneficiárias são convocadas a comparecer aos serviços de assistência social do município onde elas residem (geralmente os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS). Neste caso, há um intenso envolvimento do nível local, podendo este ser complementado com visitas domiciliares (busca ativa) àquelas famílias que não comparecem ao CRAS, para evitar o risco da perda do benefício. Esta providência é adotada quando se reconhece que estas famílias têm um perfil de alta vulnerabilidade e que a não atualização de seus dados cadastrais iria piorar sua situação de penúria. Ainda sobre o Bolsa Família, é fato que muitas unidades familiares não se recadastram por reconhecerem que não são mais elegíveis, dado o aumento da renda per capita. De modo geral, o custo da recertificação é bastante alto para todos os países, principalmente para aqueles em que o processo se dá em

---

<sup>50</sup> Desde que cumpram as corresponsabilidades e que as outras condições estejam de acordo, como em alguns casos, o de idade do público-alvo e gravidez.

intervalos mais curtos de tempo. A chave dessa discussão se encontra no balanço entre os custos da recertificação *versus* a potencial economia com os excluídos do Programa, pela detecção da não elegibilidade. De todas as formas, é importante salientar que a evidência mostra que são baixos os números de exclusão de beneficiários captados pelo processo de recertificação, o que mostra que, muito provavelmente há uma irracionalidade econômica em fazê-lo em períodos muito curtos de tempo. A grande volatilidade da renda da população beneficiária também contribui para refletir sobre os tempos de recertificação, pois há bastante risco de que uma família que melhore suas condições econômicas no momento da recertificação, não permaneça nesta condição nos meses seguintes.

(iv) **Custos políticos.** Não somente os custos econômicos devem ser levados em consideração nessa análise. Alguns Programas têm adiado os processos de recertificação ou até mesmo não efetivado os desligamentos necessários, devido ao alto custo político que implicam estes processos. Estratégias de desligamento gradual, de suporte na transição ou de garantia de uma reentrada (caso as condições das famílias piorem), podem ser uma opção interessante. Dada a alta volatilidade da renda destas famílias e a sua instabilidade no mercado de trabalho, alternativas de reentrada automática deveriam ser consideradas, como o caso do “retorno garantido”, dispositivo implementado pelo Programa Bolsa Família, por exemplo. Estas podem ser soluções para mitigar o custo político dos desligamentos.

Em relação aos processos de “graduação” previstos em parte dos programas apresentados, estes representam uma visão de que as famílias podem alcançar sua autonomia após um determinado período de participação no programa, como resultado esperado dos benefícios recebidos durante este tempo.

Sobre este aspecto, sem adentrarmos com profundidade no debate, há muitas discussões acerca da determinação de um tempo para a saída da família de um PTRC. Medellin et al (2014) chamam a atenção para o fato de que, programas de curta duração seriam mais adequados naqueles contextos em que as crianças e adolescentes têm acesso garantido à escola e aos serviços de saúde. Do contrário, advertem os autores, estas intervenções de curto prazo não estariam plenamente alinhadas com os objetivos de promover a formação de capital humano no longo prazo. Da mesma forma, Soares e Britto (2008) desenvolvem reflexões a este respeito e questionam sobre a razoabilidade de “graduar” uma família em dois ou três anos de Programa, antes, por exemplo, de que as

crianças beneficiárias completem sua escolarização e até mesmo seu ciclo de imunização. Finalmente, concluem que esse desenho não é coerente com os objetivos de capital humano previstos no modelo dos PTRC, que requerem um período mais longo de cobertura, corroborando o pensamento dos autores anteriores.

De fato, o grande problema enfrentado pelas iniciativas de transferência de renda em países menores, com relativa instabilidade fiscal e com suporte político e institucional limitado, encontra-se justamente nas dificuldades de garantir um orçamento adequado e assegurado por extensos períodos, que possibilite o suporte duradouro às famílias; e, ao mesmo tempo, que promova a formação de capital humano da sua segunda geração, ponto central do modelo, que afiança os impactos de longo prazo na pobreza.

Algumas destas iniciativas, no entanto, ao “graduar” as famílias em determinado aspecto, podem seguir apoiando-as, através de outras estratégias. O Programa chileno *Ingreso Ético Familiar* é um bom exemplo desta possibilidade. As famílias, uma vez que alcançam 24 meses no Programa de transferência de renda, são desligadas deste benefício. No entanto, continuam beneficiárias de outros programas, que compõem um elenco de ofertas como: formação profissional, intermediação laboral, forte apoio psicossocial (acompanhamento familiar para assegurar acesso aos serviços de saúde, educação, assistência social), entre outras que fazem parte da ampla estratégia Chile Solidário<sup>51</sup> para a superação da pobreza.. Nesse caso, há uma compreensão de que as causas da pobreza residem nas características das famílias (geração atual) e estas podem ser mudadas através do acesso às estruturas de oportunidades ofertadas pelo Estado e pelo mercado, que são mediadas pelo Programa.

Do outro lado encontra-se a experiência dos programas que não preveem portas de saída, ancorados na compreensão de que as causas da pobreza são estruturais e que requerem um longo e intenso período de trabalho com as famílias, com o objetivo de possibilitar às crianças a integralização de sua formação escolar e acompanhamento dos serviços de saúde, até a adolescência e idade adulta/jovem, respectivamente. Exemplos robustos desta visão são os dois maiores e mais bem estruturados PTRC da região latino-

---

<sup>51</sup> *Chile Solidario* é um modelo de gestão, pertencente ao Ministério de Desenvolvimento Social e às secretarias regionais do governo do Chile, ambas as instâncias dedicadas a coordenar as instituições responsáveis de entregar prestações sociais, que funcionam em rede. Tratam-se de serviços especializados de apoio psicossocial, que mediante metodologias socioeducativas específicas, propõem itinerários de acompanhamento que facilitam a transição de famílias e pessoas a processos de integração social. [www.chilesolidario.gob.ch](http://www.chilesolidario.gob.ch). Acesso em 05/03/2016.

americana, que são o Programa Prospera, no México e Bolsa Família (BPF), no Brasil. No caso do PBF discutiremos uma certa ambiguidade encontrada no seu modelo, diferentemente do programa mexicano, que é considerado um sólido exemplo desta abordagem.

#### **4.2 As portas de saída do Programa Bolsa Família: seria correto esperar por elas?**

Como mencionado na seção anterior, o PBF, como as outras iniciativas de PTRC na América Latina, não prevê um tempo determinado para o desligamento das famílias. O processo de recadastramento visa tão somente aferir a justeza da manutenção dos critérios de elegibilidade, a cada dois anos, e promover o desligamento caso a família não se encaixe mais nos mesmos. Também o descumprimento das condicionalidades do Programa (com as gestões preventivas previstas) motiva o desligamento da família. Estas seriam as duas principais razões que justificam o de desligamento do Programa.

Desde sua criação, ao PBF é questionado sobre o futuro das famílias e sobre o possível efeito de geração de dependência nas mesmas. Apesar de a grande maioria dos beneficiários do Programa trabalhar, sabe-se que a maioria realiza trabalhos informais e esporádicos (os chamados “bicos”), que propiciam uma renda precária e inconstante, fatores que contribuem para a cronicidade da pobreza. Em vista disso, discussões acerca do futuro das famílias e dos “próximos passos” a serem adotados, devem, na nossa compreensão, ser pautadas pelo exame cauteloso dos objetivos do Programa e estes deverão ser amplamente comunicados à sociedade e, em especial, à mídia.

Desculpamo-nos por apresentar esta discussão de forma quase tautológica, já que estes pontos foram elucidados na seção anterior. No entanto, acreditamos ser relevante remontar estes argumentos considerando o contexto restrito do Programa Bolsa Família, unidade de análise empírica desta tese.

Para tanto, julgamos ser necessário evocar a teoria da mudança<sup>52</sup> que sustenta o Programa Bolsa Família (à assemelhança dos outros PTRC do continente), com o objetivo de organizar a discussão sobre as possíveis portas de saída do Programa.

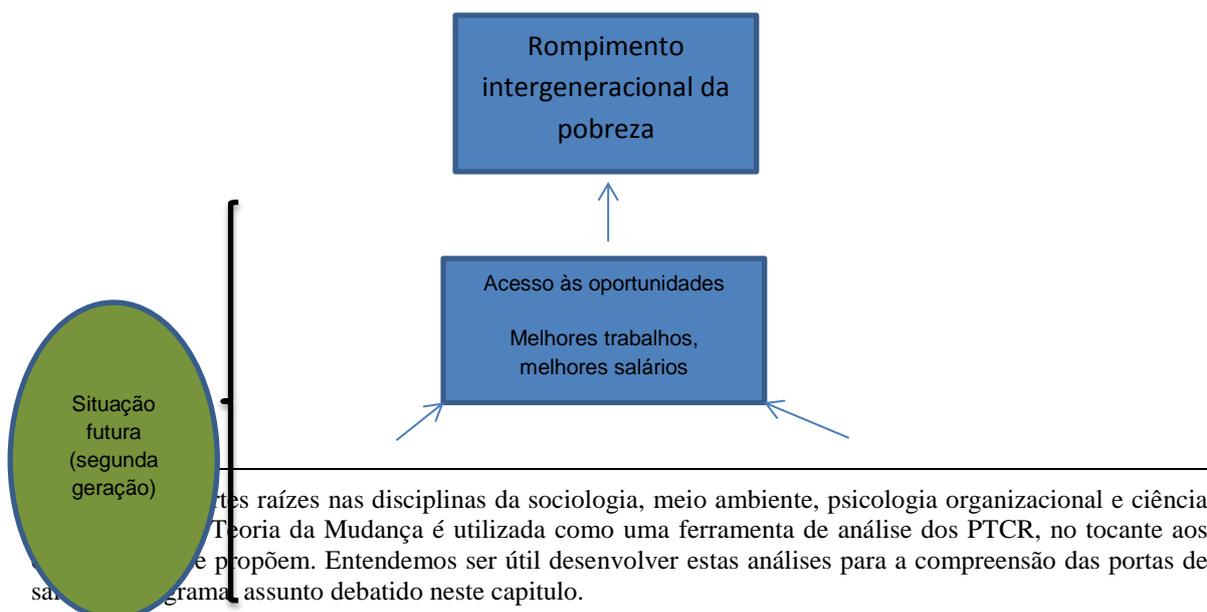
---

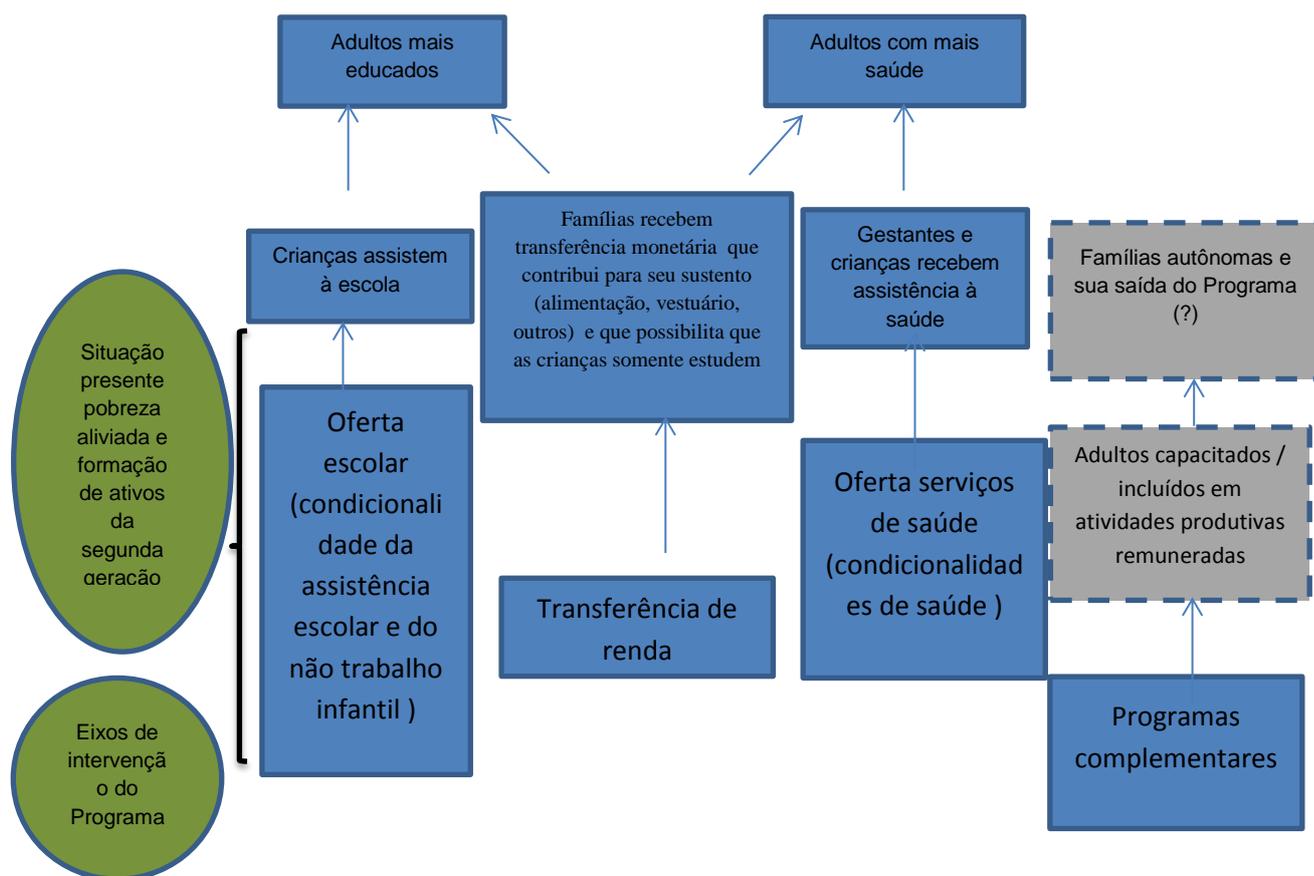
<sup>52</sup>A Teoria da mudança (*Theory of Change*, em inglês) é um método bastante utilizado em planejamento e avaliação de iniciativas de interesse público, governamentais ou não. A Teoria da Mudança emergiu nos anos 1990 no *Aspen Institute Roundtable on Community Change*, nos Estados Unidos e foi desenvolvida com o objetivo de prover um compreensivo método de modelagem e avaliação de iniciativas comunitárias. Seus

A racionalidade dos Programas de transferências de renda, entre eles, o PBF, concentra-se no “alívio” imediato da pobreza da família e na formação (e acumulação) de capital humano das crianças e adolescentes, segunda geração desta família (e não dos adultos). Os esquemas de corresponsabilidades estabelecidos (ou condicionalidades, em semântica do Programa Bolsa Família), claramente revelam que os alvos de atenção das políticas sociais são as mulheres gestantes e crianças, com vistas a garantir sua saúde (incluindo aspectos nutricionais) e a melhora da escolaridade das crianças. Espera-se, assim, que as taxas de retorno para estes futuros adultos, mais educados e com mais saúde, sejam maiores que as dos seus pais, ou seja, terão salários mais altos e poderão também aproveitar melhor as oportunidades que o mercado e o Estado lhe oferecerão. Desta forma, seria interrompida a transmissão da pobreza entre gerações.

À guisa de ilustração, a Figura 3 demonstra, de maneira simplificada, a teoria da mudança do PBF, a partir de nossa compreensão:

**Figura 3 – Teoria da Mudança do Programa Bolsa Família**





Fonte: Elaboração própria

É interessante observar que os documentos conceituais do Programa Bolsa Família postulam que as atividades e investimentos que ocorrem em seu âmbito (articulando um conjunto significativo de outras políticas e programas) estão destinados à melhoria das condições de vida das famílias beneficiárias, mas não está declarado que se espera que este conjunto de intervenções positivas seja capaz (inequivocamente) de “retirar” esta família da pobreza. Segundo as hipóteses que sustentam o Programa, a situação da pobreza se romperá, como mencionamos, somente a partir da sua segunda geração. Adiante discutiremos a ambiguidade dessas suposições, identificáveis tanto nos objetivos, como no desenho do Programa. Assim, de forma pendular, ora PBF se afirma como política de desenvolvimento de capital humano, ora se apresenta como gerador de oportunidades para sair da pobreza.

Parte da estrutura lógica do Programa Bolsa Família, vinculada à formação e acumulação de capital humano dos filhos das famílias beneficiárias, vem confirmando-se

por evidências indicadas por estudos acerca dos efeitos do Programa quanto: (i) à diminuição da repetência escolar (OLIVEIRA e SOARES, 2013); (ii) redução da mortalidade infantil (RASELLA et al. 2013); (iii) redução do baixo peso ao nascer (SANTOS et al., 2013). Isso demonstra que, estes resultados, todos atribuídos ao PBF, confirmam as potencialidades das suas intervenções para promover a mudança esperada no futuro. Com efeito, ampla literatura confirma as altas chances de uma criança nascida em uma família pobre, de baixa educação formal, de permanecer na pobreza. O que propõe o PBF, considerado este enfoque, seria a mudança no curso de vida esperado (caso não haja nenhuma intervenção) destas crianças.

Para apoiar o debate sobre a pertinência de expectativas sobre as saídas das famílias dos PTRC, Soares e Britto (2007) e Soares et al (2013), trazem importantes reflexões acerca de três possíveis concepções de modelos de programa, analisando alguns modelos de PTRC, na América Latina, que nos ajudam a refletir sobre o Bolsa Família.

O primeiro modelo contemplaria programas com fortes apostas na formação de capital humano e, portanto, ancoram-se no objetivo central do corte da transmissão intergeracional da pobreza. O cumprimento deste objetivo depende, fundamentalmente, da cobrança da contrapartida das famílias. A porta de saída consiste, dessa forma, na **formação da geração futura** e a saída da família antes disso se choca com o objetivo do próprio Programa. A transferência de renda é apenas um meio de possibilitar a formação da geração seguinte e não há expectativas que a geração atual possa ser desligada do Programa. O melhor exemplo deste caso seria o Programa *Progresas/ Oportunidades/ Prospera*, do México.

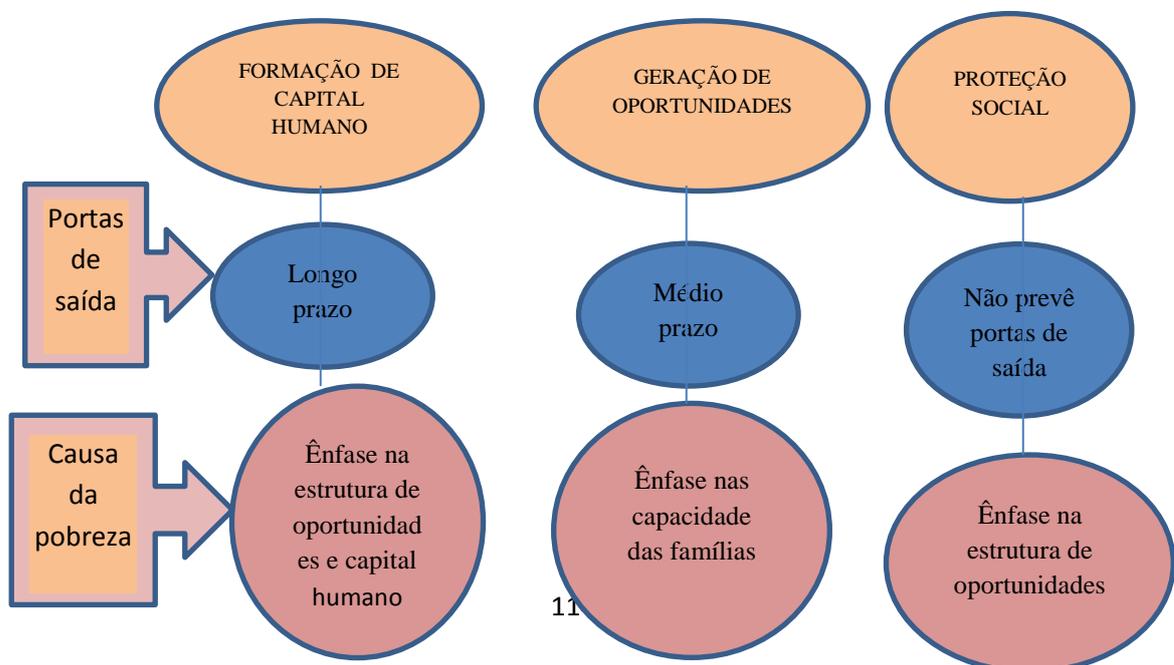
O segundo modelo, seria composto daqueles programas que têm por objetivo a saída da extrema pobreza e promovem uma intensa assistência, em um determinado período de tempo, objetivando a **geração de oportunidades**. Tais programas não têm um foco tão evidente na formação de capital humano. As transferências de renda têm o papel de assegurar a sobrevivência da família, enquanto esta possa ir gerando suas próprias fortalezas, no médio prazo, para sair da pobreza. Tempos máximos de permanência, neste enfoque, fazem sentido, uma vez que se admite que as transferências, com prazos indeterminados, geram efeitos não desejados. É importante salientar que este tipo de programa, por explicitamente determinar a porta de saída, entende serem necessárias intensas concentração e coordenação de esforços para capacitar as famílias (formação

profissional, acompanhamento psicossocial, microcrédito, entre outros). O exemplo mais adequado deste tipo de programa seria o *Ingreso Ético Familiar*, conectado aos demais programas que compõem o sistema Chile Solidário.

Por último, tem-se o modelo no qual estão os programas de transferência de renda que são, declaradamente, de proteção social. Assim, o objetivo principal é **prover renda à família**, enquanto ela busca maneiras de melhorar sua vida. As crianças são consideradas especialmente vulneráveis e as condicionalidades de saúde e educação visam à garantia do acesso a estes direitos. Concebido como política de proteção social, o programa tem caráter permanente e perdurará enquanto a família necessitar deste apoio. Um bom exemplar deste tipo de concepção é o *Plan de Asistencia Nacional de Emergencia Social* (PANES), do Uruguai.

De forma esquemática, a figura 4 ilustra as distintas abordagens organizadas pelos autores:

**Figura 4 – Abordagens dos PTRC segundo sua visão quanto às portas de saída**



Fonte: Elaboração própria, a partir de Soares et al (2013) e Soares e Britto (2007).

A partir desta análise, Soares et al (2013), discutem sobre a natureza híbrida do Programa Bolsa Família. Na visão dos referidos autores, com a qual compartilhamos, o PBF ao mesmo tempo em que parece fazer uma aposta no rompimento da pobreza a longo prazo - não determinando o tempo de permanência da família e operando um complexo esquema de condicionalidades para garantir formação de capital humano a futuro - aspira também ser um gerador de oportunidades, por meio do eixo dos programas complementares. Mas, tampouco ele se assemelha a um programa de proteção social, como o PANES uruguaio. Ao não se definir claramente, o PBF corre o risco de frustrar os três objetivos possíveis. Sendo assim, os autores concluem que, no Brasil, dois paradigmas duelam pela supremacia: o modelo de assistência temporária acoplada à geração de oportunidades e o modelo de proteção social.

Sobre este ponto, Cotta (2009) aponta que o conflito entre os objetivos do PBF remonta à sua origem e explica as distintas correntes de pensamento presentes no momento de sua formulação. Revela, por conseguinte, a existência de confrontos entre um enfoque baseado no desenvolvimento humano e outro baseado na renda mínima de cidadania, que, juntamente com outras abordagens<sup>53</sup>, coexistiam no momento de concepção do PBF. Para ela, o desenho original dos benefícios do PBF espelha esta ambiguidade, uma vez que foram divididos em uma parte *variável* e outra *básica*<sup>54</sup>, sendo que as condicionalidades são aplicadas apenas para a parte variável e a parte básica é considerada uma renda incondicional. É, portanto, revelador que, ao mesmo tempo em que o benefício básico

---

<sup>53</sup>A autora identifica três paradigmas de desenvolvimento que disputam o marco conceitual do PBF: paradigma do desenvolvimento econômico, paradigma do desenvolvimento humano e paradigma do desenvolvimento social. Ademais, também identifica cinco visões de proteção social presentes no Brasil e que influenciaram também o PBF: visão da proteção social associada à renda básica de cidadania, proteção social associada à segurança alimentar e nutricional, proteção social sob a perspectiva dos direitos socioassistenciais, proteção social do gasto social e proteção social associada à educação.

<sup>54</sup>Os benefícios variáveis são destinados às unidades familiares que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza e que tenham, em sua composição, gestantes, nutrízes e crianças e adolescentes até 15 anos. O benefício básico é destinado às unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza. (Lei 10.836).

está mais vinculado a uma visão de renda básica de cidadania, a parte variável se aproxima dos modelos PTRC, cujo embasamento teórico se vincula ao desenvolvimento, a longo prazo, do capital humano.

A autora conclui que, apesar de os primeiros gestores do PBF admitirem que ambas as abordagens pudessem conviver harmonicamente, esta percepção mostrou-se equivocada. Por seu turno, Britto (2010), acrescenta que a evidência sobre esta incompatibilidade pôde ser observada no momento de crise de legitimidade do Programa, em 2005. Ou seja, no período de rápida expansão do PBF (2003-2004), o acompanhamento mais sistemático das condicionalidades não parecia ser a prioridade para os gestores federais do PBF. A partir da grande exposição midiática do Programa, em 2005, sobre suas fragilidades de controle das condicionalidades e das duras críticas da sociedade e da classe política (de todas as vertentes) sobre a transformação do PBF em um mero programa assistencialista, rapidamente mudou-se o enfoque.

No entanto, a cobrança mais rigorosa das condicionalidades, a partir de então, não foi capaz de, isoladamente, eliminar os conflitos de objetivos e de mudar o rumo do PBF, de forma inequívoca para o núcleo duro dos PTRC, ancorados no desenvolvimento humano de longo prazo, com fortes esquemas de acompanhamento de condicionalidades e com menos ênfase na geração de oportunidades presentes. Ainda são remanescentes (e bastante pronunciados) os conflitos de visões no modelo do PBF.

#### **4.3 Programas complementares e o ícone da inclusão produtiva: seriam estas as portas de saída?**

De volta à análise da Figura 4.1. Nela observa-se uma “zona cinza” na teoria da mudança do PBF, referente ao eixo dos programas complementares, sobretudo as atividades vinculadas à formação profissional e à inclusão produtiva, cuja cadeia de resultados aparece desenhada em pontilhado (e com sinal de interrogação), justamente com o intuito de provocar o debate a este respeito.

O Ministério de Desenvolvimento Social define assim os programas complementares:

(...) são ações regulares, ofertadas pelas três esferas de governo – 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<sup>55</sup>.

Dessa definição deduz-se que, apesar de, mais uma vez, não se apresentarem formalmente como “porta de saída”, estes programas terminam por encarnar as respostas às pressões (midiáticas, da sociedade, fiscal, entre outras) recebidas quanto ao futuro das famílias, especialmente no que tange à sua autonomia financeira.

Cotta (2009) entende que a questão das portas de saída passou a ocupar centralidade no debate político a partir das eleições presidenciais de 2006. Conseqüentemente, uma maior ênfase foi dada aos programas complementares, sinalizando o deslocamento do PBF para a direção de um modelo de transferência de renda condicionada que prioriza o aumento do potencial de geração de renda dos adultos das famílias beneficiárias e, assim, para sua saída gradativa do Programa. A autora identifica uma sutil reformulação nos objetivos do PBF que traduzem este movimento de aproximação do Programa a esta visão:

(...) alívio imediato da pobreza por meio das transferências de renda; enfrentamento da pobreza em médio e longo prazo, em perspectiva intergeracional, via acompanhamento das condicionalidades; e desenvolvimento social das famílias por meio de programas complementares, como foco no território e em parceria com os governos subnacionais (MDS, 2006)

Em 2007, segundo a autora, no início do segundo mandato do Presidente Lula, os debates acerca do PBF giravam em torno da sustentabilidade dos efeitos positivos do Programa e das suas perspectivas futuras. Por esta razão, a Coordenação Nacional do PBF (CNPBF) reiterou a visão do Programa como “eixo articulador de uma rede de proteção social voltada para o desenvolvimento das capacidades das famílias pobres”. Nesse momento, os objetivos do programa foram novamente reformulados e a CNPBF postulou que:

---

<sup>55</sup> [www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programascomplementares). Acesso em 25/03/2016.

O PBF pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos, nas áreas de saúde e educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que tem por objetivo o desenvolvimento das famílias, **de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza**. São exemplos de programas complementares: geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos (MDS, 2007, grifo nosso).

Para cumprir com o estabelecido no texto acima, acerca do objetivo de impulsionar o desenvolvimento das capacidades das famílias para o autossustento, seria esperado, pois, uma mudança estruturante no mesmo sentido, capaz de repercutir esta abordagem nos arranjos operativos do Programa. Assim, para alcançar a efetividade da ideia, esta deveria transbordar o marco teórico-conceitual, materializando-se em ação.

No entanto, a despeito de encontrarmos várias referências aos programas complementares, tanto nos documentos conceituais do PBF como no seu no corpo normativo<sup>56</sup>, fica patente que este eixo do Programa “não decolou”. Se, de fato, o vetor de geração de oportunidades contasse com um apoio robusto para sua implementação, medidas administrativas mais assertivas deveriam ter sido desenvolvidas para promover a mobilização de recursos federais e locais para este fim.

Um bom exemplo desta escassa indução e apoio aos programas complementares, pelo Governo Federal, encontra-se na própria fórmula utilizada para calcular os Índices de Gestão Descentralizada - IGD (municípios e estados) e, conseqüentemente, nos repasses de apoio a estes entes federados para a gestão do PBF. Apesar de estados e municípios serem autorizados a utilizar os recursos do IGD para a implementação dos programas complementares, a boa gestão destes não repercute nos cálculos do IGD. Vale dizer, se nós nos fixarmos nos itens avaliados, observamos que há uma indução explícita da melhora da gestão do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades. Entendemos, pois, que estas atividades são estratégicas, até mesmo porque, sem uma base informacional de qualidade, seria muito mais complicada e ineficiente a identificação do público-alvo dos programas complementares. Porém, a verdadeira oferta de programas que potencializem as portas de saídas do PBF não encontraram, ainda, as medidas que estimulem sua efetivação.

---

<sup>56</sup> Como por exemplo, a Lei 10.836, de criação do PBF, o Decreto 5.209/2004, que regulamenta o PBF, a Portaria MDS 246/2005, entre outros.

Os Decretos nº 5.209/2004 e nº 7.332/2004, que regulamentam a Lei 10.836, de criação do PBF, atribuem as responsabilidades a cada ente federativo na gestão do PBF. Quanto aos programas complementares, para os municípios ficou a responsabilidade do estabelecimento de parcerias com órgãos e com instituições municipais, estaduais e federais, governamentais e não governamentais, para oferta desses programas; já os estados foram incumbidos do estímulo aos municípios para o estabelecimento destas parcerias e, ao MDS, coube a supervisão da oferta dos programas complementares, em articulação com os ministérios setoriais e demais entes federados, bem como o seu acompanhamento e a fiscalização de sua execução.

Nos Termos de Adesão ao PBF (de acordo com a Portaria GM / MDS 246/ 2005) são reafirmados estes compromissos e destacado o papel do gestor municipal na integração das famílias às políticas públicas locais, visando à sua emancipação. No entanto, não está previsto nenhum mecanismo de sanção administrativa para aqueles estados e municípios que não alcancem metas de oferta e de inclusão de famílias nestes programas, à semelhança do que ocorre quando o município não alcança a meta de acompanhamento de condicionalidades, por exemplo.

Analisando a pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc), do MDS, em 2007, encontramos que, apesar de mais de 60% dos municípios informarem que contavam com a execução de programas complementares, mais de 40% afirmaram que não investiram recursos oriundos dos repasses relativos ao IGD. Isso poderia ser interpretado como se os referidos municípios tivessem realmente implementado estes programas com recursos próprios. No entanto, os resultados mostram que seria pouco provável que um volume considerável de recursos e de energia tivesse sido empregado pela esfera municipal para a execução dos programas complementares.

As conclusões do estudo elaborado pelo Instituto Brasileiro de Análises Econômicas – IBASE, sobre os programas complementares, demonstram que ainda é pouco expressiva a integração do PBF com as outras políticas e que há muitas dificuldades na inserção das famílias nestes programas, seja porque estes não são efetivamente implementados, seja porque há pouca comunicação a este respeito, além de pouco conhecimento, por parte das famílias, sobre estas ações.

Sobre este tema, Lício (2013) aponta que, apesar do empenho do MDS nas tentativas de desenvolver estratégias de articulação com os três níveis de governo para impulsar esta

agenda, a execução dos programas complementares ainda é muito incipiente, refletindo em problemas de escala, falta de coordenação federativa e fragmentação das iniciativas. Como ressalta a autora, ainda que possam existir alguns programas em andamento, “não está clara uma real convergência destas ações para as famílias beneficiárias do PBF” (p.142).

Em suma, os programas complementares, no seu *status* atual, apresentam sérias fragilidades quando colocados como porta de saída do PBF. Constatam-se, dessa maneira, debilidades importantes destas ações como estratégia de geração de oportunidades, até mesmo porque as diversas iniciativas que pertencem a este escopo não contam com uma clareza cognitiva em relação à demanda e às necessidades das famílias, bem como com uma interconectividade entre as mesmas. Operam, assim, em um esquema de silos independentes, sem privilegiar uma visão “*una*” da família, construída a partir das necessidades e aspirações dos beneficiários, que integre os diversos suportes e que conte com um vetor claro de propósitos. Por fim, toda esta cadeia de eventos alvejaría, de forma deliberada e organizada, uma possível porta de saída da pobreza. Talvez a razão para que isso efetivamente não ocorra, seja, novamente, esta constante incerteza que paira sobre o PBF, sobre que caminhos seguir como modelo de programa, como discutido na seção anterior.

#### *A inclusão produtiva – destaque no rol de programas complementares*

No escopo dos programas complementares<sup>57</sup>, a inclusão produtiva, sem dúvida, apresenta-se como a dimensão mais relevante para o debate das portas de saída do PBF.

Tanto a Constituição Federal como a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS - garantem à população mais vulnerável as oportunidades de emancipação por meio de sua inclusão no sistema produtivo. Na Seção V da LOAS, sobre os projetos de enfrentamento da pobreza, o seu Artigo 25 estabelece:

---

<sup>57</sup> Para ver todos os programas complementares oferecidos pelo Governo Federal: [www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas complementares](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/programas%20complementares). Logo, estados e municípios podem complementar esta oferta, agregando outras possibilidades, mais vinculadas às capacidades locais de oferta.

os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualidade de vida, a preservação do meio-ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993).

Castro et al (2010) entendem que, no texto da LOAS, está impresso um sentido de esforço conjunto, intersetorial, no qual várias políticas públicas convergem para a promoção da inclusão produtiva de famílias vulneráveis. Dessa maneira, esta não seria uma tarefa exclusiva da Assistência Social.

Mas, apesar de, na atualidade, ser forte o apelo para que o Programa Bolsa Família seja a ponte intersetorial para promover esta agenda, os autores discordam deste discurso, afirmando que:

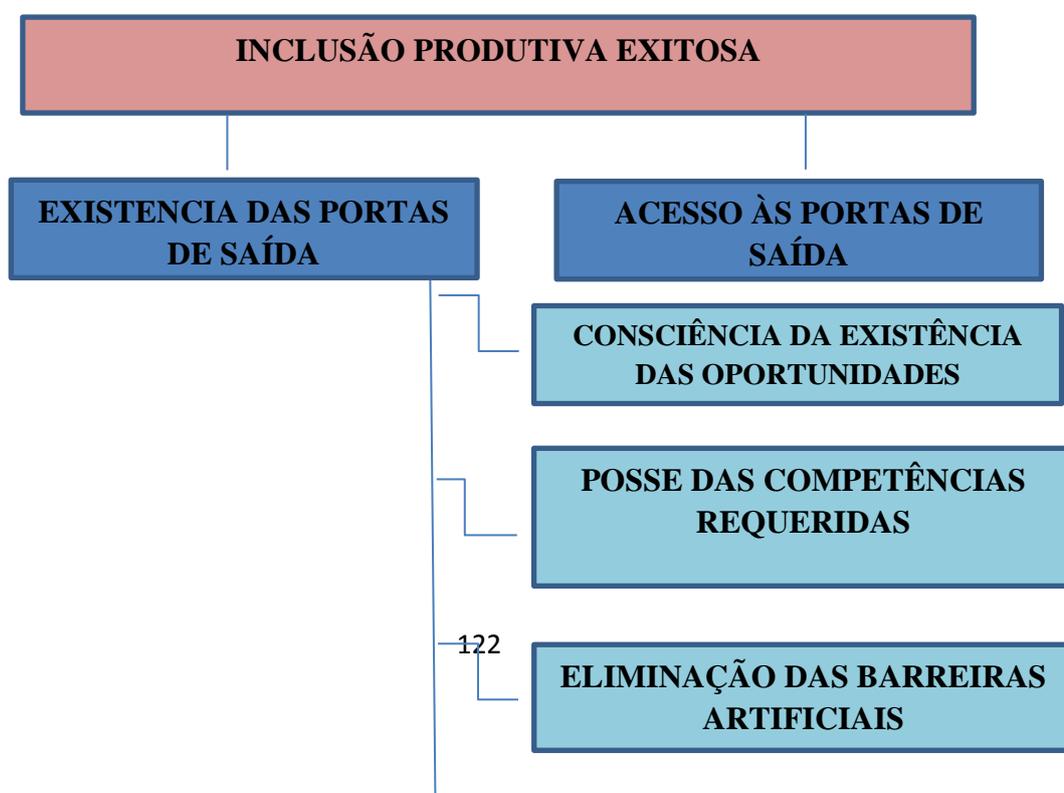
atribuir responsabilidades de tal porte a um programa somente é um risco alto para os objetivos essenciais deste mesmo programa, principalmente quando se fala de projetos que são intersetoriais. Sugere-se que é no Cadastro Único do Programa Bolsa Família que deve ser procurado o público-alvo preferencial para este tipo de projeto. Por isso, urge conhecer melhor o perfil das famílias do CadÚnico, inclusive as famílias beneficiárias do PBF, mas também famílias que não são beneficiárias (p.316).

Nesse sentido, os autores propõem uma análise mais aprofundada do perfil das famílias registradas no Cadastro Único para entender melhor qual o grau de inserção destas no mercado de trabalho; e, das que se encontram inseridas, é preciso conhecer que tipo de inserção elas possuem. Assim, o Cadastro Único representa um potente instrumento de formulação de políticas públicas para apoiar estas famílias no enfrentamento de sua condição de pobreza; mas estas devem desenvolver-se num marco intersetorial de políticas.

Por outro lado, Paes de Barros, Mendonça e Tsukada (2011) consideram que, a chave para que as políticas de inclusão produtiva sejam exitosas se encontra na qualidade das oportunidades disponíveis. No entanto, salientam que somente a disponibilidade de oportunidades de alta qualidade não é suficiente para garantir a efetividade da política. É preciso garantir quatro condições-chave para assegurar que os setores mais pobres da população tenham acesso a elas. Primeiro, eles devem saber onde estão estas oportunidades. Segundo, devem possuir perfil adequado quanto às habilidades e às competências requeridas. Terceiro, o efetivo acesso às oportunidades depende da ausência de barreiras artificiais, geralmente associadas à classe social, etnia e outros aspectos que

geram discriminação e impedem estes setores de tirar vantagem destas oportunidades. E, por último, a garantia de mínimas condições como renda básica, alimentação e subsídios de transporte, por exemplo, é essencial para o alcance efetivo destas oportunidades. Os autores demonstram graficamente como funcionam estas condições para que uma política de inclusão produtiva tenha efetividade e êxito. É o que procuramos apresentar, com adaptações, na Figura 5:

**Figura 5 – - Condições para o êxito de uma política de inclusão produtiva**



**GARANTIA DAS MINIMAS  
CONDIÇÕES PARA ACESSO ÀS  
OPORTUNIDADES**

Fonte: Adaptado de Paes de Barros, Mendonça e Tsukada (2011).

Como discutido na seção anterior, no caso dos programas de inclusão produtiva previstos no rol de programas complementares do PBF, reconhece-se a fragilidade de cada uma das condições listadas acima, sobretudo na comunicação e no esforço de acompanhar o beneficiário nesta trajetória. São conhecidas as barreiras de acesso dessas pessoas ao mercado formal de trabalho e também suas dificuldades em manter um emprego formal, já que muitas delas só conhecem os meandros do trabalho informal. A nosso ver, por se tratar de um público recorrentemente excluído da escola, do mercado formal de trabalho, enfim, da formalidade, de maneira geral, faz-se necessária uma quinta condição de acompanhamento sistemático destas famílias. Este serviço deve ser provido no escopo das políticas de inclusão produtiva, a exemplo dos serviços de acompanhamento psicossocial que compõem a oferta do Sistema Chile Solidário. Nesse modelo, são reconhecidas as dificuldades e fatores limitantes de entrada e manutenção destas famílias no mercado laboral (seja trabalho por conta própria, seja como empregado) e propõe-se um plano de apoio e acompanhamento, fundamental para gerar a confiança necessária para seguir nessa complexa trajetória<sup>58</sup>.

Por outro lado, quanto às competências e habilidades requeridas para acessar as oportunidades de trabalho, também estas representam um problema de grande magnitude, quando tratamos do perfil dos beneficiários do PBF. Constanzi e Fagundes (2010), analisando o perfil sócio-demográfico das famílias do PBF, através das informações do Cadastro Único, encontraram que 15,8% dos beneficiários acima de 15 anos são

---

<sup>58</sup> Para maiores detalhes ver: [www.chilesolidario.gob.cl](http://www.chilesolidario.gob.cl)

analfabetos e 65,3% não havia concluído o ensino fundamental. Quando analisado o grau de instrução dos responsáveis legais do domicílio (o que se esperaria ser este o *breadwinner*<sup>59</sup> da família), não encontramos uma situação muito distinta. Cerca de 12% e 65% dos responsáveis familiares são, respectivamente, analfabetos e não completaram o ensino fundamental. Também é importante mencionar que 92,5% dos domicílios declararam que os responsáveis legais são mulheres e que 30% destes chefes de família se encontram na faixa etária entre 35 e 44 anos. Nesse sentido, é importante acrescentar nas análises sobre as barreiras de acesso, as variáveis gênero e idade, que podem constituir importantes travas para a inclusão destas famílias no sistema produtivo.

Quanto às atividades destas famílias no mercado de trabalho, Castro et al (2010)<sup>60</sup> analisando o perfil das famílias inscritas no Cadastro Único<sup>61</sup> encontraram que apenas 43% do total da população inscrita conforma a População Economicamente Ativa (PEA) deste segmento. Ainda assim, entre estes, uma parcela importante de indivíduos se encontra desempregada ou dedicada a atividades marginais, como o trabalho não remunerado. Abaixo se encontra a Tabela 5 que identifica a inserção ocupacional da PEA, com perfil Cadastro Único:

**Tabela 5 – Inserção Ocupacional da PEA com Perfil Cadastro Único**

<b>Inserção no mercado de trabalho</b>	<b>Jovens de 16 a 29 anos</b>	<b>Adultos acima de 30 anos</b>	<b>Total</b>
Empregados com carteira, exceto trabalhadores domésticos	17%	20%	19%
Agricultura familiar	17%	25%	22%
Trabalhador agrícola sem carteira	8%	6%	7%
Trabalhador doméstico, com e sem carteira	9%	10%	9%

<sup>59</sup> Termo usado na língua inglesa para definir o membro da família que sustenta a família, o que seria o termo aproximado, em português. “arrimo de família”, ou seja, aquele que ampara, protege a família.

<sup>60</sup> Os autores realizaram estas análises a partir dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2006.

<sup>61</sup> Encontram-se neste universo todas as famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais, beneficiárias ou não do PBF e estas podem apresentar diferenças importantes entre si.

Empregado urbano sem carteira	18%	10%	13%
Conta própria	9%	19%	15%
Desempregado e inserção marginal	22%	10%	15%

---

Fonte: Adaptado de Castro et al (2010).

Entre os números apresentados, destaca-se que, dos 29 milhões de trabalhadores com perfil Cadastro Único, apenas 5,5 milhões têm carteira assinada. Cerca de 6 milhões de trabalhadores estão dedicados à agricultura familiar e outros 2 milhões se encontram em atividades rurais sem carteira assinada, o que revela a necessidade de convergência de esforços de uma série de políticas voltadas à inclusão produtiva e à melhoria das condições de inserção laboral no meio rural. Verifica-se também um alto nível (22%) de empregos precários para o público mais jovem (de 16 a 29 anos), o que também demonstra a importância de contar com uma agenda específica para este segmento.

Para fins de orientação da política de promoção social, mediante a inclusão produtiva, é importante também destacar, segundo os autores, aquelas famílias em que esta opção não é aplicável. Estas seriam, principalmente, as que não possuem membros em idade ativa (domicílios de idosos e crianças ou apenas idosos) e as monoparentais com filhos pequenos. Estas últimas compõem um grupo importante e representam mais de 8% das famílias do Cadastro Único; são também, geralmente, chefiadas por mulheres e apenas um terço destas tem acesso à creche. Ou seja, aqui a opção da inclusão produtiva deveria ser associada à expansão da rede pública de educação infantil. Caso contrário, a opção do trabalho fora de casa aumenta drasticamente a vulnerabilidade dessa família, uma vez que os filhos pequenos ficariam sem cuidados, trancados em casa e submetidos a toda sorte de risco.

Por fim, a inclusão produtiva para as famílias vulneráveis, perfil PBF, não é uma tarefa trivial nem tampouco de curto prazo. Esta é uma agenda que transcende as políticas sociais (devendo ser incorporadas às políticas de desenvolvimento regional, de infraestrutura, de crédito, entre outras) e que também exige um grande esforço coordenado entre os distintos entes federados. Obviamente, fica explícito que esta tarefa não poderia ficar a cargo de um único programa, como se discute, atualmente, como sendo este um objetivo do Programa Bolsa Família.

Apesar dos esforços do PBF para articular um conjunto de oportunidades para as famílias que assiste, com vista à sua maior inclusão nos serviços sociais, na comunidade e na produção econômica, sabemos que não é uma empreitada simples e que deva ser conduzida por uma única política social, que não conta com mandato para alavancar uma estratégia intersetorial, de grande dimensão, com um foco muito específico na superação da pobreza.

Ademais, Paes de Barros, Mendonça e Tsukada (2011) lembram que, a despeito desta robusta agenda, que deve ser uma empreitada importante, do ponto de vista da ação governamental, deve-se reconhecer a necessidade de estratégias mais integradas com o setor privado. Setores público e privado devem, assim, trabalhar conjuntamente, complementando mutuamente suas competências, para que, efetivamente, sejam criadas oportunidades de trabalho, com qualidade, para os trabalhadores dos setores mais populares. Para estes, seguramente necessita-se uma agenda específica que vise sua inserção laboral e o rompimento de um longo histórico de exclusão. É necessário, pois, revisar a abordagem vigente, tanto do setor público como do setor privado, já que importantes barreiras de acesso são identificadas; e também porque se faz necessário desenhar e implementar uma política de inclusão produtiva mais endereçada às necessidades. (e capacidades) específicas deste público.

Todavia, em meio a este cenário de dificuldades de viabilizar portas de saída efetivas para as famílias vulneráveis, observa-se um fato inusitado. Centenas de milhares de famílias da atual geração, de onde não se esperava sua saída voluntária do Programa Bolsa Família, assim o fizeram; seja porque auferiram mais rendimentos monetários durante sua filiação ao Programa e, com isso, deixaram de ser elegíveis, de acordo com o critério de renda (processo detectado na atualização do Cadastro Único, a cada dois anos ou por cruzamento de dados de bases governamentais) seja porque, ainda que formalmente elegível para o PBF, pelo critério da renda, se auto-declararam inelegíveis, desligando-se voluntariamente do Programa. Este é o fenômeno que o MDS o descreve administrativamente como “desligamento voluntário do Programa” e gostaria de entender.

No próximo capítulo, serão analisados estes eventos, ocorridos no Brasil, entre 2006 e 2014, a partir dos quais será estudada a natureza deste fenômeno e sua distribuição sócio-geográfica no país. A partir desse capítulo serão trabalhados os elementos centrais desta tese, que, com base na análise de dados administrativos do Programa Bolsa Família, será

discutida a saída voluntária das famílias, esperando-se encontrar pistas importantes sobre suas trajetórias e os distintos perfis socioeconômicos presentes neste interessante subconjunto de famílias.

## **CAPÍTULO 5**

### **O DESLIGAMENTO VOLUNTÁRIO DO BOLSA FAMÍLIA: PANORAMA ENTRE 2006-2014**

Como discutido no capítulo anterior, as abordagens sobre as portas de saída dos PTRC na região da América Latina variam bastante, de programa a programa. No caso do Programa Bolsa Família, esta questão ainda não se encontra totalmente definida. Nota-se, portanto, a existência de certo hibridismo no seu desenho e objetivos, localizado entre a

vertente formadora de capital humano e a geradora de oportunidades, que visa promover, de maneira mais explícita, a emancipação das famílias. De todas as formas, não está formalizado, no marco conceitual do PBF, o objetivo de estimular (ou de determinar) a saída das famílias do Programa. Em que pesem os conflitos existentes, o PBF se aproxima muito mais dos programas afiliados à abordagem de longo prazo, de ruptura intergeracional da pobreza do que dos programas que têm claras metas de ativação das famílias para o mercado laboral. E, como esperado (e previsto no marco teórico que os sustenta), são escassos os registros de saída das famílias, por melhoras nas condições de vida, destes tipos de programa.

No caso do Programa Prospera<sup>62</sup>, o relatório de resultados da *Auditoria Superior de la Federación* (ASF) do Governo Federal do México, realizado em 2013, aponta os números de famílias beneficiárias do Programa que se desligaram entre 2002 e 2012. A razão destes desligamentos deveu-se à constatação de uma melhora nas condições socioeconômicas das famílias, captada pelos processos de recertificação. Os auditores encontraram os seguintes números: entre 2002 e 2006, os resultados da recertificação mostraram que nenhuma família melhorou de vida o suficiente para poder desligar-se do programa; em 2007, 4% das famílias beneficiárias saíram do programa; em 2008, 2,1%; em 2009-2010, 5,5%; em 2011, 22,3% e em 2012, 20,6%. A ASF explica que este aumento significativo no número de famílias desligadas, entre 2011 e 2012, foi devido a mudanças na metodologia aplicada no processo de recertificação, tanto que, considerando potenciais erros nestas medições, em 2013 o processo foi suspenso para ajustes metodológicos. De todas as formas, o panorama mostrado pela ASF, no México, corrobora o baixo volume de saídas das famílias do Programa Prospera.

Quanto ao PBF, segundo dados do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome- MDS, cerca de 2,2 milhões de famílias já deixaram o Programa, desde a sua criação. Do universo total de famílias desligadas do PBF, entre 2006-2014, cerca de 265 mil famílias solicitaram, por iniciativa própria, seu desligamento, a partir de uma auto avaliação sobre a sua elegibilidade. É dizer, estas famílias não foram identificadas como inelegíveis, (dado o aumento da renda familiar per capita, superando os critérios do Programa) pelos sistemas de checagem sistemática do PBF<sup>63</sup> ou pelos processos bianuais

---

<sup>62</sup> PTRC do México, anteriormente chamado *Progresos e Oportunidades*.

<sup>63</sup> A Averiguação Cadastral é um processo que verifica anualmente a consistência das informações registradas no Cadastro Único, por meio do cruzamento de dados com outras bases do governo federal, e

de recadastramento, ou mesmo por descumprimento de condicionalidades. Elas decidiram, a partir do seu próprio reconhecimento, abrir mão do benefício, entregando assim seus respectivos cartões de beneficiárias à administração do PBF.

Este ato simboliza, a nosso ver, uma declaração de autonomia em relação à renda que lhes era conferida como benefício. E por ser o foco de análise privilegiado deste trabalho, o evento do desligamento voluntário (DV) do PBF será visto em maior detalhe neste capítulo. Para tanto, contamos com registros administrativos bem estabelecidos, desagregados em base de dados municipais e com uma série histórica razoável, que nos permitiu analisar o comportamento do evento ao longo de 9 anos.

## **5.1 Notas sobre a metodologia**

### *Sobre a Base de dados*

Os dados dos desligamentos voluntários foram obtidos a partir da folha de pagamento mensal dos beneficiários, gerida pelo Sistema de Benefícios ao Cidadão-SIBEC<sup>64</sup>. Para a composição deste capítulo, foi utilizada base de dados disponibilizada pelo Departamento de Benefícios, pertencente à Secretaria Nacional de Renda e Cidadania, do MDS, previamente filtrada pelo campo “desligamento voluntário”. Assim, as análises foram realizadas a partir desta sub-base da folha de pagamento, que reúne os registros dos eventos de desligamentos voluntários do PBF, mês a mês, no período 2006-2014, em todo território nacional.

É importante esclarecer que o gestor municipal do PBF sempre pôde contar com a opção “desligamento voluntário” para registrar uma saída espontânea de uma família beneficiária. No entanto, a partir da publicação da Instrução Operacional no 48/ SENARC/ MDS, de 13/10/2011, que instituiu o retorno garantido daquelas famílias que se desligam voluntariamente do Programa, esta opção passou a ser mais cuidadosamente preenchida, na

---

adota medidas para o tratamento das inconsistências identificadas. Todas as famílias da Averiguação estão com os dados atualizados no Cadastro Único, mas não são necessariamente beneficiárias do Programa Bolsa Família ou de outros programas sociais. Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 25/03/2016.

<sup>64</sup> O Sistema de Benefícios ao Cidadão – SIBEC é gerido pela Caixa Econômica Federal – CEF e permite a gestão de benefícios do programa Bolsa Família, como a realização de bloqueios, desbloqueios, cancelamentos e reversões de benefícios financeiros, com a possibilidade de consultas e emissão de relatórios gerenciais. O SIBEC pode ser acessado pelas prefeituras, governos estaduais, instâncias de controle social e órgãos de fiscalização e controle que lidam com o Programa Bolsa Família, conforme perfil especificado no processo de credenciamento. Para mais informações ver: [www.caixa.gov.br](http://www.caixa.gov.br).

visão dos gestores do MDS. A partir dessa Instrução, as famílias que, de forma autônoma, decidem cancelar o benefício, podem retornar a seu status de beneficiária até 36 meses depois de solicitar o seu cancelamento, sem ter que ser submetida a novo processo de habilitação, como foi feito no momento de sua entrada. Como o retorno garantido é um dispositivo que pode ser aplicado exclusivamente àquelas famílias registradas nos sistemas de gestão do PBF como “desligamento voluntário”, considera-se que este novo ordenamento administrativo, que impacta diretamente na vida das famílias, pode ter melhorado a qualidade e a confiabilidade destes registros a partir de outubro de 2011.

Para fins de análise deste capítulo, foram utilizados os registros de “desligamento voluntário do PBF” de toda a série histórica, sob o entendimento de que, a saída da família por motivo de desligamento voluntário foi registrado em todo período, conforme demonstra a base de dados. Entretanto considerou-se importante ressaltar o advento do retorno garantido, que lhe atribui ainda maior importância como registro administrativo do PBF.

#### *Sobre as estimativas de população municipal utilizadas*

Quanto aos dados populacionais dos municípios, utilizados nas análises deste capítulo, foram tomadas as projeções de população municipal, realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tendo como referência o mês de julho de 2014.

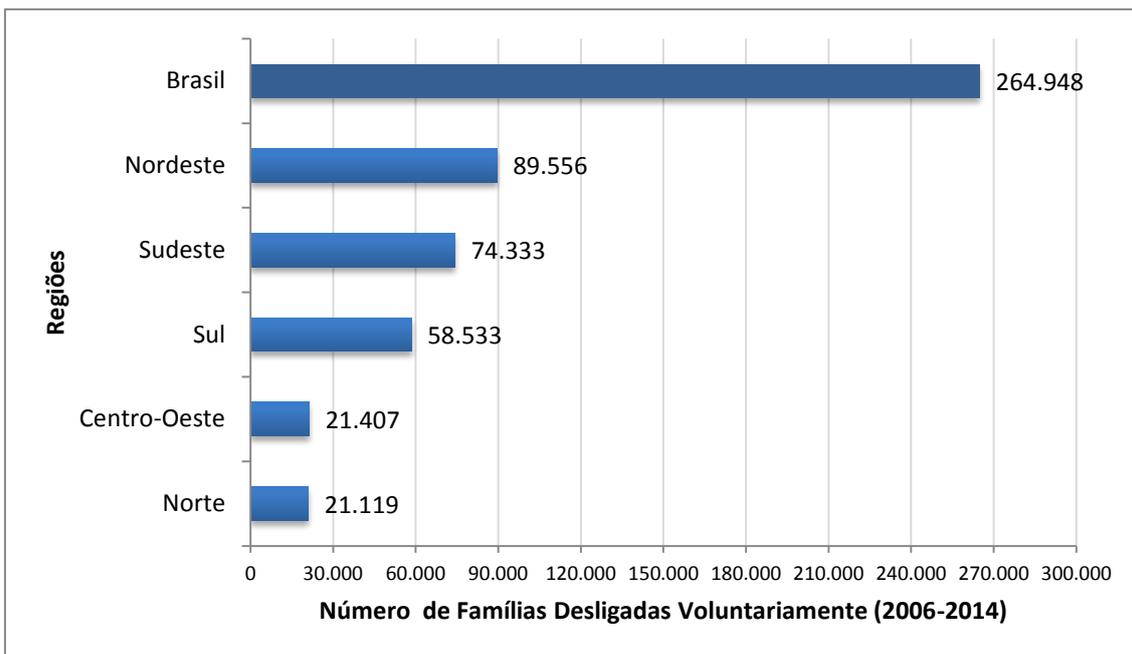
Dessa forma, obteve-se um painel de dados que nos permitiu, de maneira geral: i) observar o volume dos DV em todo território nacional, desagregados por municípios e consolidado por estados e regiões ; ii) encontrar os percentuais de DV, em cada unidade da federação, *vis – à - vis* o número total de famílias ativas no PBF; iii) verificar o comportamento dos DV ao longo da série histórica de 9 anos; iv) observar eventuais

sazonalidades dos DV, observando o comportamento dos registros, por trimestres, dos respectivos anos analisados.

## **5.2 A distribuição dos desligamentos voluntários no território nacional – regiões e estados - análise dos números absolutos**

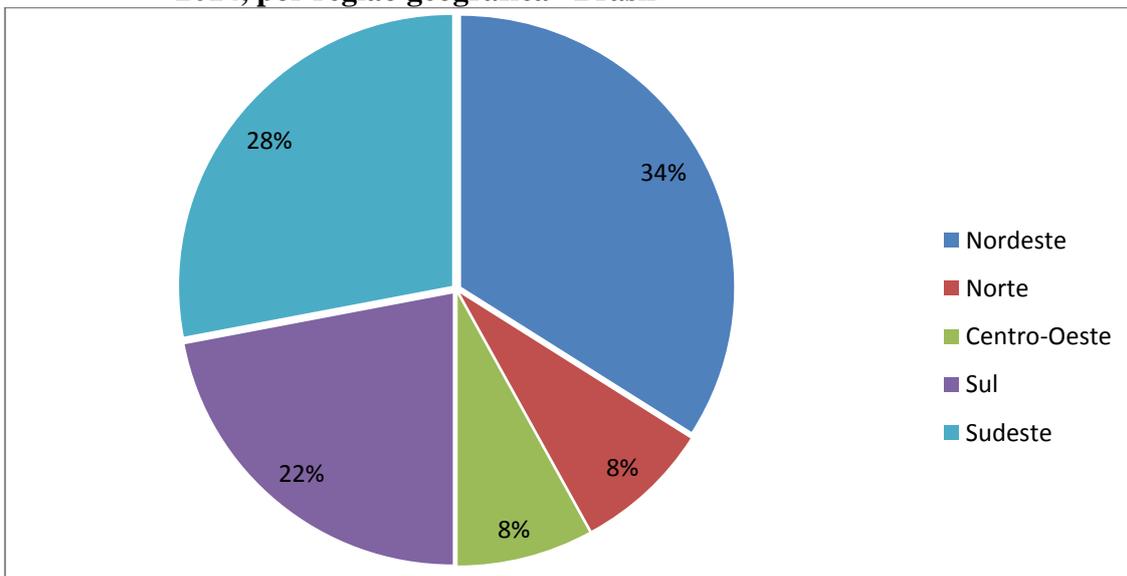
Analisando os dados absolutos dos DV, em âmbito nacional, foi possível obter o primeiro grande painel, que mostra a distribuição do total destes ocorridos, entre 2006-2014, em todo país, consolidada por região geográfica (Gráfico 2) e também desagregada por regiões do país (Gráfico 3), a saber:

### **Gráfico 2 – Quantidade de Famílias desligadas voluntariamente do PBF entre 2006-2014, por região geográfica– Brasil**



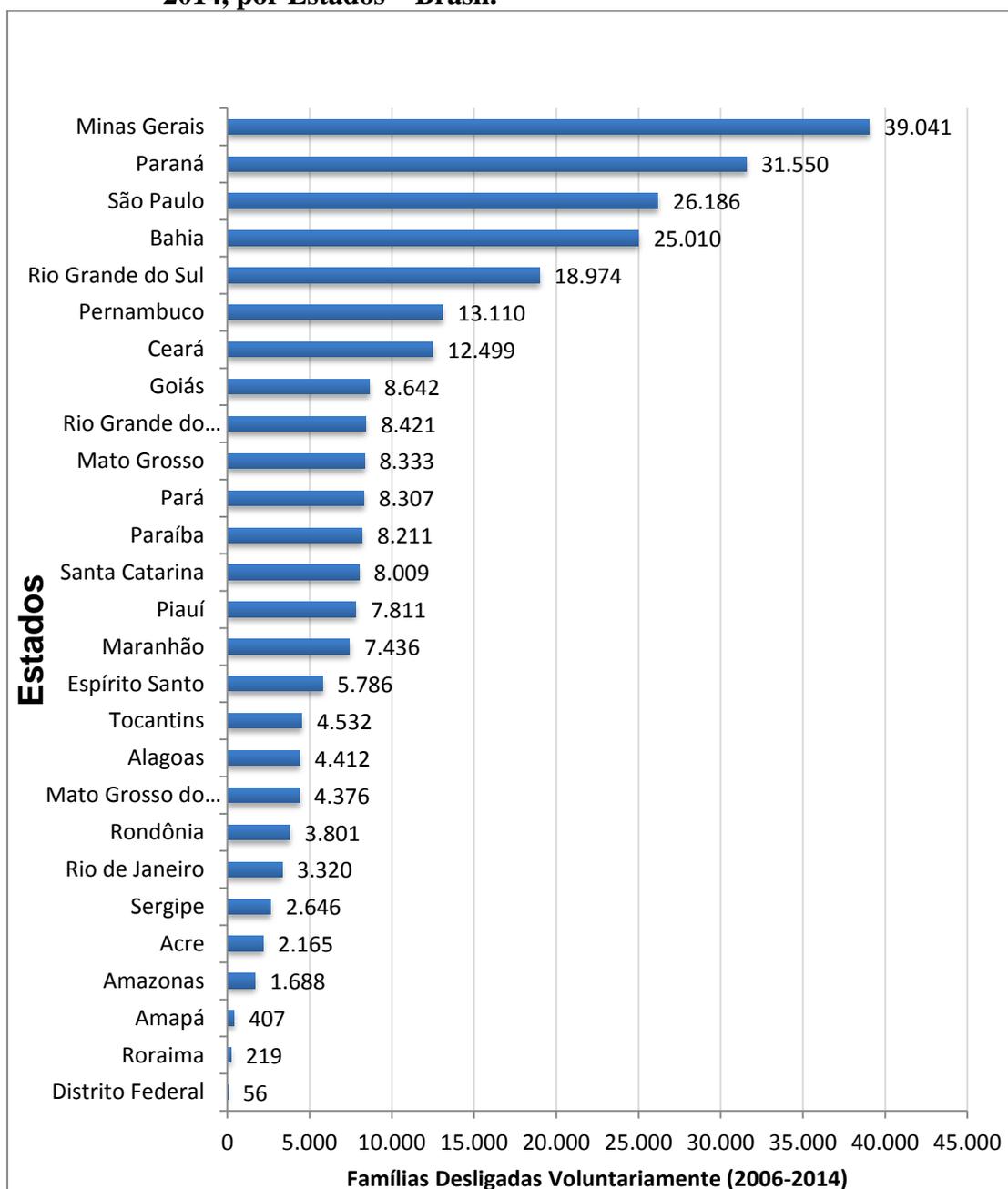
Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC

**Gráfico 3 – Percentual de Famílias desligadas voluntariamente do PBF entre 2006-2014, por região geográfica– Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC

**Gráfico 4 – Quantidade de Famílias desligadas voluntariamente do PBF entre 2006-2014, por Estados – Brasil.**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

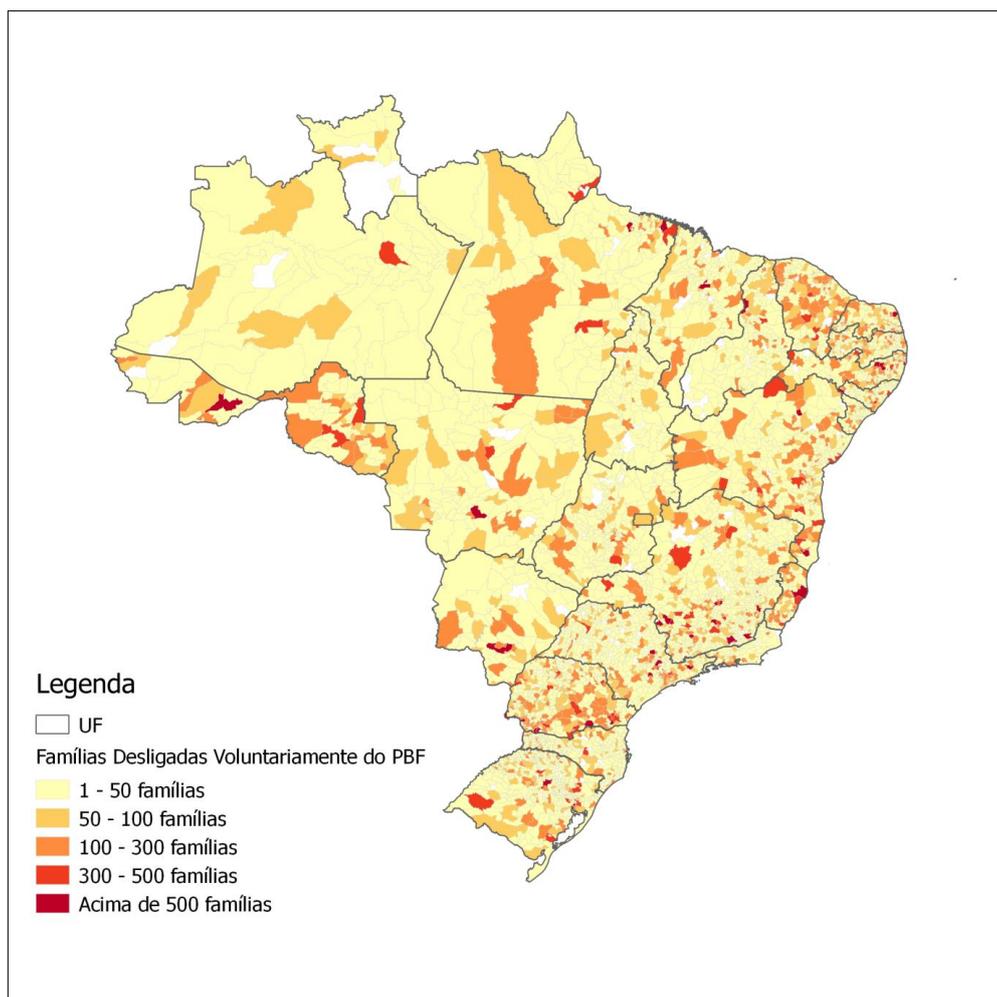
Levando em conta os números absolutos disponíveis, verificamos que, dos 264.948 desligamentos voluntários registrados entre 2006-2014, 34% aconteceram na região Nordeste, 28% na região Sudeste, 22% na região sul, 8% na região Centro-oeste e 8% na região Norte.

Quanto à análise, por estados, percebemos que, em números absolutos, o estado de Minas Gerais, seguido do Paraná e São Paulo, foram os três estados que mais realizaram DV neste período, ficando a média de, aproximadamente, 32.000 famílias desligadas no período analisado. Já o Distrito Federal, Roraima e Amapá foram os três estados que, em termos absolutos, menos registros de DV das famílias do PBF apresentaram, ficando a média de famílias desligadas, no período, em torno de 224 famílias.

Se desagregarmos os dados dos DV no âmbito municipal, encontraremos um cenário muito diverso e, em muitos casos, com cifras pouco representativas e de difícil compreensão pelo leitor, tendo em conta os numerosos dados que deveriam ser representados graficamente. Dessa forma, optou-se por demonstrar a distribuição dos dados de DV, acumulados no período 2006-2014, por município, a partir de georreferenciamento no mapa nacional (Figura 6) e valendo-se de intervalos de valores para facilitar a análise, por grupo de municípios, de acordo com o volume de DV apresentados no período.

.

**Figura 6 – Distribuição dos desligamentos voluntários do PBF (números absolutos), entre 2006-2014, por município – Brasil.**

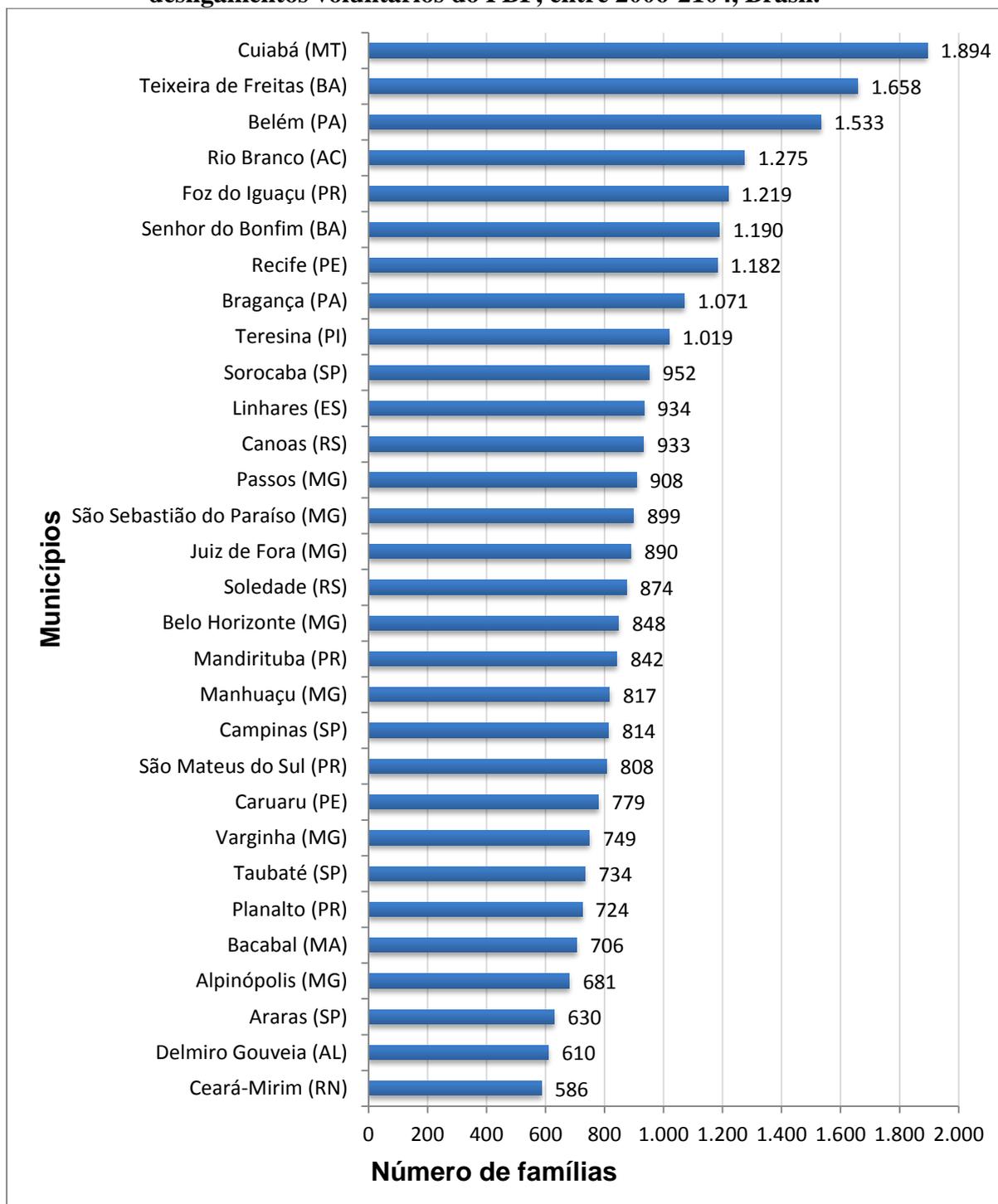


Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

Observa-se, na Figura 5.1, a não concentração de municípios com altos níveis de DV (em números absolutos) em nenhum estado específico. No entanto, verifica-se que alguns estados da região Norte (Pará, Amazonas), assim como alguns estados do Centro-oeste (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Tocantins), chamam a atenção pela concentração de municípios com baixo número de DV. Poderíamos inferir, analisando somente os dados absolutos, que este fato se explicaria pela baixa densidade populacional destas regiões que, conseqüentemente, contam com um número menor de famílias beneficiárias do PBF e, por último, contam com universo reduzido de famílias que solicitaram seu DV. Todavia, acredita-se que, em uma análise baseada em dados relativos, na qual poder-se-á checar estas proporções, esta situação seguramente será melhor compreendida. Estas análises serão realizadas na seção 5.4, deste capítulo.

Como também foi possível observar, entre os municípios que apresentaram um número absoluto de DV superior a 500 famílias, encontraram-se distintos perfis. Esta constatação pode ser visualizada no Gráfico 5, abaixo, que relaciona os 30 municípios com os maiores volumes de DV no período entre 2006-2014.

**Gráfico 5 – Relação dos trinta municípios com as maiores quantidades absolutas de desligamentos voluntários do PBF, entre 2006-2014, Brasil.**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC - Elaboração própria

Dos 30 municípios acima listados, seis são capitais: Cuiabá, Belém, Rio Branco, Recife, Teresina e Belo Horizonte. E dos 24 restantes, 21% têm menos de 50 mil habitantes; 21% têm entre 50 e 100 mil habitantes; 30% têm entre 100 e 200 mil habitantes; 16% têm entre 200 e 350 mil habitantes e apenas três (12%) têm mais de 500 mil habitantes. Mas, o que ficou demonstrado, a partir da análise da distribuição do volume de DV no Brasil, é que não se pode afirmar, novamente, uma prevalência das ocorrências em determinados espaços geográficos, considerando os números absolutos. Nota-se, ademais, que as grandes metrópoles brasileiras (com exceção de Belo Horizonte e Recife), não foram, como se esperaria, as que mais apresentaram números expressivos de DV, devido ao grande volume que possuem, em sua maioria, de beneficiários do PBF.

Apesar de esta seção oferecer um panorama e um mapeamento nacional de ocorrência dos desligamentos voluntários, entre 2006 e 2014, entendemos que, por tratarem de números absolutos, ainda carecem de uma análise em termos relativos, com o cotejamento do número total de famílias beneficiárias do PBF, em cada unidade da federação. Assim, poder-se-á contar com interpretações mais assertivas, tendo em conta que os percentuais encontrados relativizarão os números aqui demonstrados. Este assunto será explorado na próxima seção.

### **5.3 A distribuição dos desligamentos voluntários no território nacional – regiões e estados: análise dos números relativos**

Antes de adentrarmos nas análises dos dados relativos dos DV, tendo em conta o respectivo contingente de beneficiários do PBF, vale a pena mencionar uma nota sobre o método que foi utilizado para se obter estes percentuais, para analisar as percentagens de DV tanto nos municípios, como nos estados e regiões.

Os registros examinados, oriundos da folha de pagamento do PBF, apresentam uma dinâmica própria, ou seja, a folha de pagamento reflete, mês a mês, as entradas e saídas das famílias do PBF. Assim, para determinar o número de DV e o respectivo número de famílias beneficiárias do PBF, utilizamos a média mensal de ambos, tomando os DV ocorridos. É dizer, para capturar melhor as possíveis oscilações que ocorreram durante todo o período investigado, calculamos uma média aritmética simples destes dois grupos, para cada unidade da federação, em cada mês desta série histórica. Assim, foram somados

os números registrados em todos os meses; e sua somatória foi dividida pelo total de meses analisados, em cada município (e consolidados, posteriormente, em estados e regiões). Dessa forma, os valores encontrados puderam refletir, com mais fidedignidade e estabilidade, os números de DV e de beneficiários do PBF registrados ao longo do período.

Na Tabela 6, a seguir, encontram-se as médias mensais de DV e seu respectivo percentual quanto ao número médio de beneficiários do PBF, em cada estado brasileiro, consolidado também por região geográfica, a saber:

**Tabela 6– Percentual de desligamentos voluntários em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF, por estado e região – Brasil (2006-2014)**

<b>Região</b>	<b>Média Mensal de Famílias DV</b>	<b>Média de famílias no PVF Mensal</b>	<b>% de Desligamento Voluntário</b>
Brasil (total)	3,350	13,806,073	0.02%
Região Norte	319	1,599,935	0.02%
Rondônia	49	115,615	0.04%
Acre	29	72,729	0.04%
Amazonas	13	340,367	0.00%
Roraima	3	46,750	0.01%
Pará	126	833,868	0.02%
Amapá	11	53,142	0.02%
Tocantins	91	137,465	0.07%
Região Nordeste	1,176	6,987,594	0.02%
Maranhão	81	953,560	0.01%
Piauí	106	450,071	0.02%
Ceará	156	1,090,499	0.01%
Rio Grande do Norte	120	359,164	0.03%
Paraíba	116	505,549	0.02%
Pernambuco	137	1,138,536	0.01%
Alagoas	74	433,613	0.02%
Sergipe	34	268,990	0.01%
Bahia	352	1,787,612	0.02%
Região Sudeste	963	3,447,495	0.03%
Minas Gerais	483	1,164,475	0.04%
Espírito Santo	77	196,318	0.04%
Rio de Janeiro	35	805,434	0.00%

**Continuação Tabela 6– Percentual de desligamentos voluntários em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF, por estado e região – Brasil (2006-2014)**

<b>Região</b>	<b>Média Mensal de Famílias DV</b>	<b>Média de famílias no PVF Mensal</b>	<b>% de Desligamento Voluntário</b>
São Paulo	368	1,281,268	0.03%
Região Sul	602	1,019,541	0.06%
Paraná	345	428,595	0.08%
Santa Catarina	85	141,254	0.06%
Rio Grande do Sul	172	449,692	0.04%
Região Centro-Oeste	290	751,508	0.04%
Mato Grosso do Sul	43	141,575	0.03%
Mato Grosso	138	182,222	0.08%
Goiás	109	338,516	0.03%
Distrito Federal	2	89,196	0.00%

Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

A partir da análise da Tabela 6 podemos constatar que os números absolutos de DV mostrados na seção 5.2 não foram corroborados na análise relativa. Ou seja, no Gráfico 5.2 foi mostrado que a região brasileira que mais registrou DV no período analisado foi a Nordeste, seguida da região Sudeste e da região Sul. Mas, quando relativizamos estes números com o total de beneficiários do PBF, encontramos uma situação bem distinta. A região Sul aparece com o maior percentual de DV (0,06%), seguida da região Centro-oeste (0,04%) e da região Sudeste (0,03%). A região Nordeste, primeira colocada quando considerado apenas número absoluto, aparece na Tabela 6 com 0,02% de DV em relação ao total de beneficiários PBF, ao lado da região Norte - que manteve sua posição tanto em números absolutos como relativos de DV – e assim empatam com percentual mais baixo de DV entre as regiões.

Quanto aos valores dos percentuais, estes são pouco representativos estatisticamente, já que equivalem a menos de 1%, para todos os estados e regiões. Esta dimensão já era esperada, dado que os números dos DV são expressos na casa dos milhares e os números dos beneficiários do PBF, na ordem dos milhões. No entanto, é interessante observar que a região Centro-oeste, cujos municípios apresentaram, em sua maioria, tons mais claros (indicando números absolutos inferiores a 100 DV no período), conforme demonstra a

Figura 5.1, mostraram, que a proporção de DV *vis-à-vis* a população beneficiária do PBF, foi relativamente alta, só perdendo para a região Sul do país.

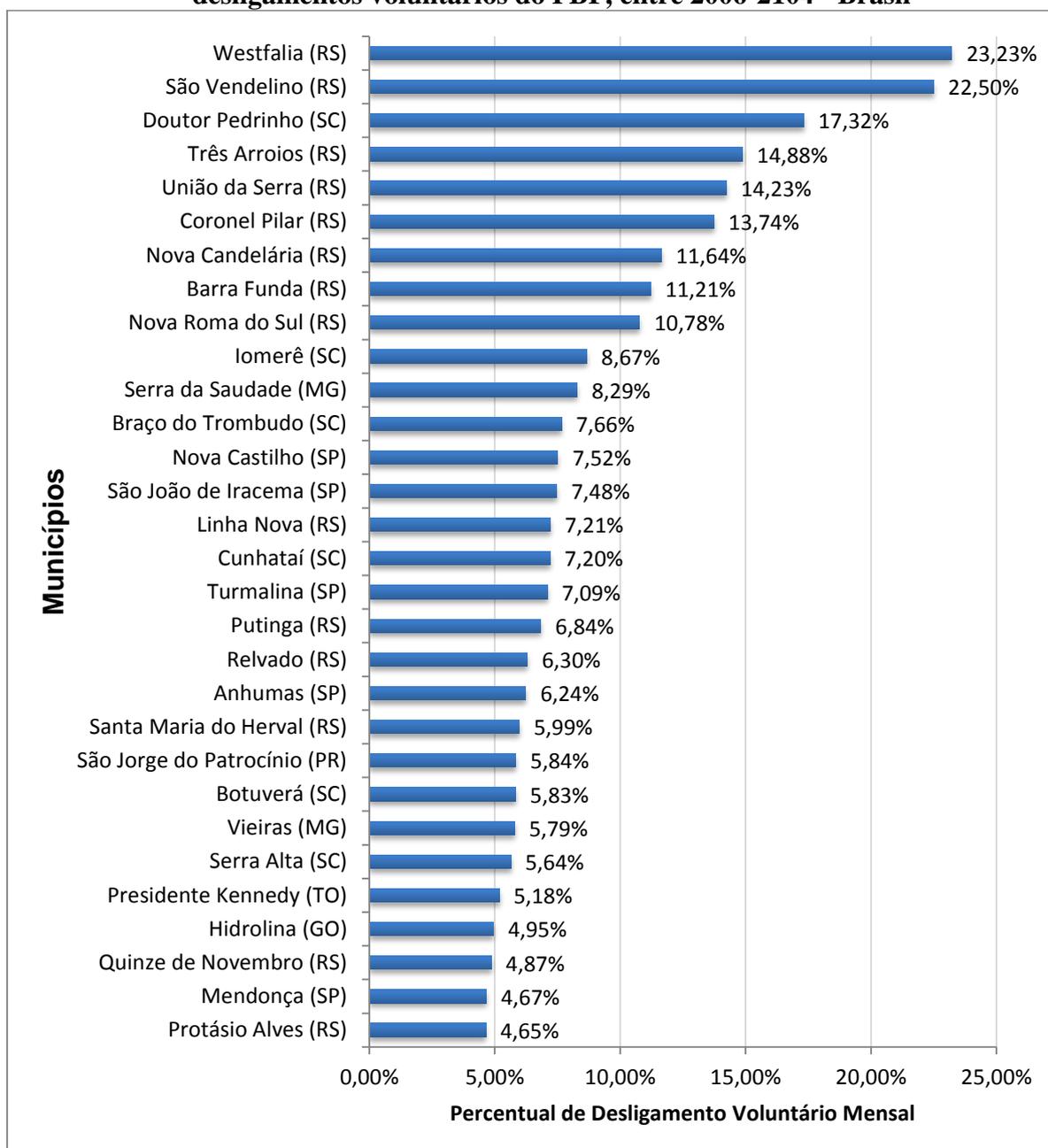
Dessa feita, apesar de, novamente, os percentuais serem relativamente pequenos e da ausência de grandes discrepâncias entre as regiões, é interessante salientar, que, ainda que se trate de pequenas montas, chama a atenção que as regiões norte e Nordeste possuam um terço do percentual de DV da região Sul, ao mesmo tempo em que a região Centro-oeste, tenha obtido o dobro de percentual que as regiões norte e Nordeste. Estas constatações merecem uma investigação mais aprofundada.

#### **5.4 A distribuição dos desligamentos voluntários no território nacional – por municípios - análise dos números relativos**

Quanto à metodologia para obtenção dos dados percentuais municipais dos DV em relação à população beneficiária do PBF, esta foi a mesma adotada para a análise relativa dos dados apresentados nas seções 5.3 e 5.4, para os estados e regiões, como mencionado na seção 5.3. Assim, trabalhou-se com a média mensal do número de DV e de famílias beneficiárias, dos municípios, no período 2006 a 2014.

A seguir, encontra-se o Gráfico 6, que relaciona os 30 municípios que apresentaram os mais altos percentuais de desligamento voluntário no período investigado.

**Gráfico 6 – Relação dos trinta municípios com os maiores percentuais de desligamentos voluntários do PBF, entre 2006-2104 - Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

Verificando o Gráfico 6, que relaciona os 30 municípios que apresentaram os mais altos percentuais de DV no período, nota-se que não há nenhuma coincidência destes com aqueles apresentados no Gráfico 5, referentes aos 30 municípios que contaram com o maior volume absoluto de desligamentos voluntários. Ou seja, ao introduzir a comparação entre o volume de DV e o número de beneficiários, a situação mudou substancialmente. No

Gráfico 6, verificamos a presença de cidades médias e grandes, inclusive de seis capitais de estados. Assim, 89% destes municípios contavam com população superior a 50 mil habitantes e apenas 21% eram municípios com menos de 50 mil habitantes, como se poderia esperar, pois possuem populações menores e, portanto, menores cifras de público PBF, em termos absolutos.

Todavia, ao analisarmos o Gráfico 6, deparamo-nos com uma situação muito distinta. Os elevados percentuais de DV indicados na análise anterior ocorreram em municípios muito pequenos: 53% têm menos de 3.000 habitantes; 36% entre 3.000 e 5.000 habitantes e apenas 10% (3 municípios, do total de 30), têm entre 5.000 e 6.000 habitantes. E mais, quando analisamos os dados relativos dos DV, notamos uma evidente concentração geográfica dos municípios: quase 50% deles pertencem ao Estado do Rio Grande do Sul, 20% ao Estado de Santa Catarina e os restantes 30% são divididos entre municípios dos estados de São Paulo (16%) e 14% entre os estados de Minas Gerais, Paraná, Goiás e Tocantins.

Por conseguinte, ainda que as cifras absolutas sejam pouco expressivas para a realidade nacional, o mesmo não se pode dizer quando levamos em conta a análise relativa da ocorrência dos DV no nível micro, ou seja, municipal. Nesta esfera, passamos a perceber certo padrão entre aqueles municípios que apresentaram os mais altos percentuais de DV no período. Vimos que são municípios muito pequenos e pudemos constatar a prevalência dos eventos de DV na região Sul do país (70%), o que foi ratificado, em termos regionais, pois também a região Sul foi a que apresentou o mais alto percentual de DV no período.

Ademais, quando analisamos os quantitativos de DV e de beneficiários PBF, que deram origem aos percentuais de DV destes municípios constatamos, como se esperaria, números muito reduzidos nos dois grupos, como demonstra a Tabela 5.2 abaixo:

**Tabela 7 – Percentual de desligamentos voluntários em relação ao total de famílias beneficiárias do PBF, por municípios – Brasil (2006-2014)**

<b>Município</b>	<b>Média de famílias DV mensal</b>	<b>Média de famílias no PBF mensal</b>	<b>% de DV mensal</b>
Westfalia (RS)	1	4	23.23%
São Vendelino (RS)	1	4	22.50%
Doutor Pedrinho (SC)	3	20	17.32%
Três Arroios (RS)	2	10	14.88%
União da Serra (RS)	2	14	14.23%
Coronel Pilar (RS)	2	15	13.74%
Nova Candelária (RS)	4	34	11.64%
Barra Funda (RS)	2	21	11.21%
Nova Roma do Sul (RS)	2	19	10.78%
Iomerê (SC)	1	12	8.67%
Serra da Saudade (MG)	3	32	8.29%
Braço do Trombudo (SC)	2	20	7.66%
Nova Castilho (SP)	2	24	7.52%
São João de Iracema (SP)	3	43	7.48%
Linha Nova (RS)	1	14	7.21%
Cunhataí (SC)	2	21	7.20%
Turmalina (SP)	2	32	7.09%
Putinga (RS)	9	137	6.84%
Relvado (RS)	1	16	6.30%
Anhumas (SP)	13	208	6.24%
Santa Maria do Herval (RS)	2	33	5.99%
São Jorge do Patrocínio (PR)	15	250	5.84%
Botuverá (SC)	1	20	5.83%
Vieiras (MG)	19	328	5.79%
Serra Alta (SC)	4	67	5.64%
Presidente Kennedy (TO)	24	463	5.18%
Hidrolina (GO)	21	426	4.95%
Quinze de Novembro (RS)	3	57	4.87%
Mendonça (SP)	4	86	4.67%
Protásio Alves (RS)	2	32	4.65%

Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

Nesta tabela observamos que 40% dos municípios têm, em média, até 30 beneficiários do PBF, 40% entre 30 e 90 beneficiários, 10% entre 100 e 300 beneficiários e 10% entre 350 e 400 beneficiários. Os dois primeiros colocados na lista (Westfalia e São

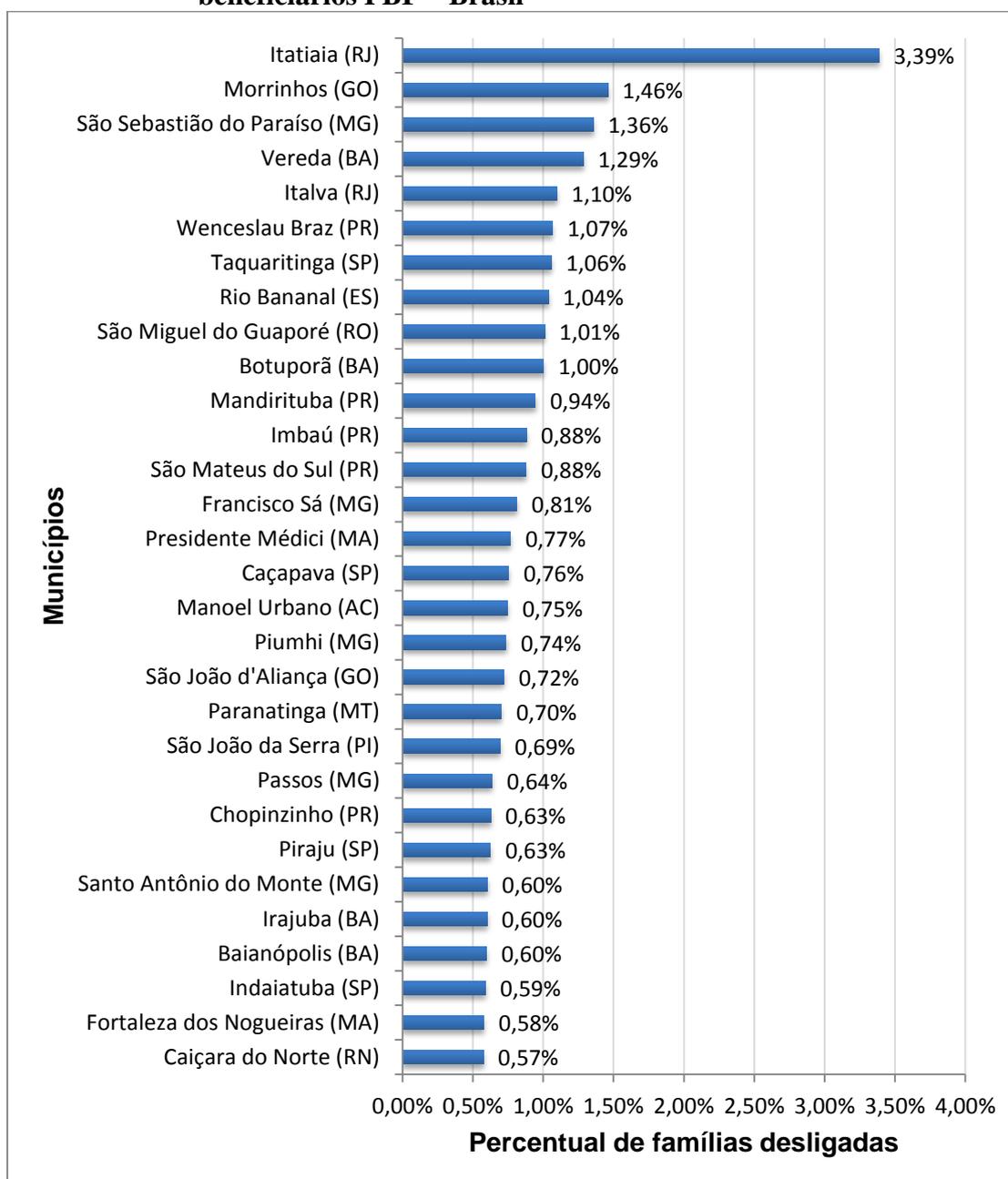
Verdelino), podem ser considerados “*outliers*”<sup>65</sup>, ou fora do padrão de distribuição (números de DV e de beneficiários do PBF) dos municípios analisados, tendo em vista que possuem apenas 4 beneficiários do PBF e a saída de uma só pessoa gerou resultados muito elevados; logo, este fato pode causar distorções na análise.

Como resultado da busca pelos municípios com os maiores percentuais de DV no Brasil, no período 2006-2014, encontramos uma lista de 30 com as características descritas acima, todos de muito pequeno porte. Com o intuito de encontrar respostas sobre os percentuais de DV em municípios com maior porte, aplicamos sobre a mesma base de dados um filtro quanto ao número mínimo de famílias beneficiárias do PBF. Desse modo, obtivemos uma lista contendo os 30 municípios com o maior percentual de DV, mas que também contavam com, no mínimo, 1.000 famílias beneficiárias do PBF. E com este filtro, obtivemos resultados distintos do Gráfico 7, como se pode observar, em continuação:

---

<sup>65</sup> O termo *outlier*, em língua inglesa, é oriundo do campo da estatística e significa um ponto de observação que se distancia das demais observações. Embora, em rigor, não tenha sido aplicada nenhuma técnica estatística para definirmos estes municípios como “*outliers*”, constatamos que ambos apresentaram números muito inferiores se comparados aos demais municípios na distribuição analisada.

**Gráfico 7 – Relação dos trinta municípios com os maiores percentuais de desligamentos voluntários do PBF, entre 2006-2014, com mais de 1.000 beneficiários PBF – Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

Observamos, além disso, que, em se tratando de municípios com, no mínimo, 1.000 beneficiários do PBF, encontramos os seguintes perfis, entre os 30 com os maiores percentuais de DV: 41% têm menos de 20 mil habitantes; 36% possui entre 20 e 50 mil habitantes; 16% contam com uma população entre 50 e 100 mil habitantes e apenas 7%

dos municípios têm população entre 100 até 500 mil habitantes. Desta forma, ainda utilizando o filtro mencionado, prevaleceram na lista dos percentuais mais elevados de DV, os municípios de menor porte.

Quanto à distribuição geográfica dos municípios, constata-se uma mudança sensível em relação ao Gráfico 5.5, no qual se nota uma concentração de altos percentuais de DV nos situados no sul do país. E quando se trata de municípios com públicos maiores do PBF, encontramos uma distribuição bem dispersa, na qual um terço dos municípios se encontram na região Sudeste, um terço na região Nordeste e o terço restante, compartilhado entre as regiões norte e Centro-oeste. Note-se que nesta lista, não se registra presença de municípios do sul do país, preponderantes na análise anterior.

Cotejando a relação dos 30 municípios com os maiores valores absolutos de DV com a relação dos 30 municípios com os maiores percentuais de DV encontramos quatro municípios que constam em ambas as relações. São eles: Passos (MG), São Sebastião do Paraíso (MG), Mandirituba (PR) e São Mateus do Sul (PR). Esta constatação significa que estes municípios estão entre os 30 que mais registraram DV, tanto em números absolutos, como em relativos. São municípios de pequeno e médio porte, com população muito variada, num intervalo entre 20 e 150 mil habitantes.

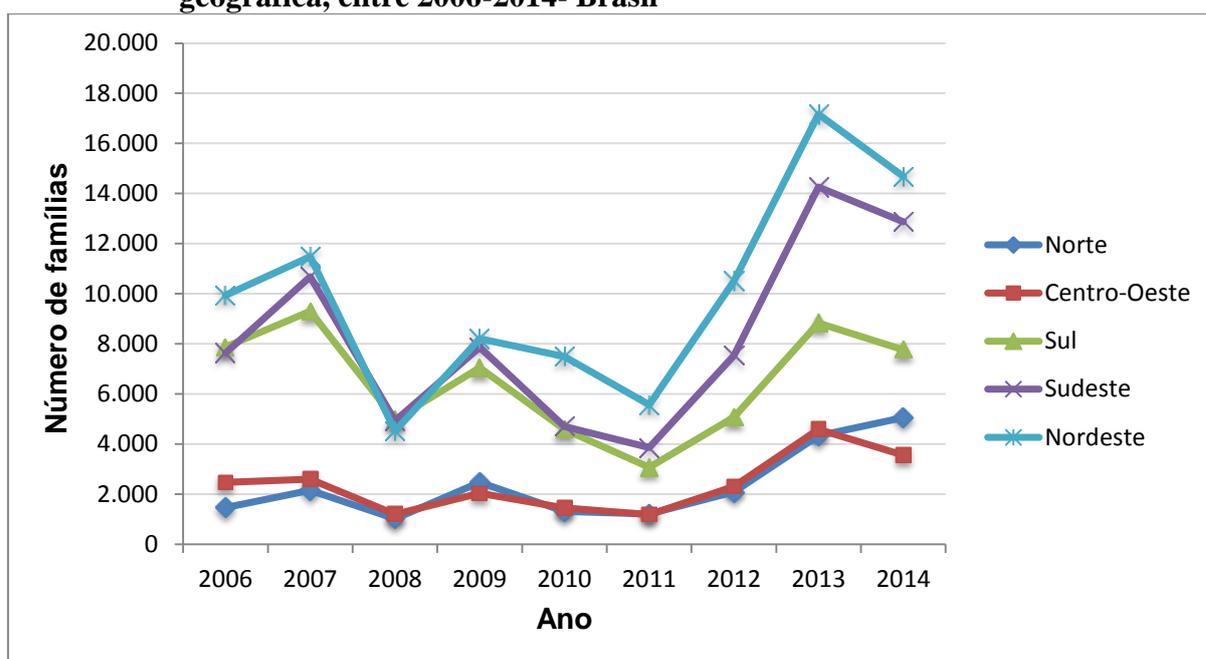
Outro fato que chama a atenção diz respeito à ausência das capitais e grandes cidades quando analisamos os maiores percentuais de DV para aqueles municípios com mais de 1.000 beneficiários PBF. Algumas delas constaram na lista de números absolutos de DV, mas quando passamos à análise dos percentuais de DV estas cidades já não constam entre os 30 municípios com maiores percentuais. De fato, quando checamos os números absolutos de DV nas grandes cidades, embora se registrem, em algumas delas, um volume considerável de DV no período, verificamos que quando estes são cotejados com a população beneficiária do PBF, encontram-se percentuais muito baixos. No entanto, chama a atenção os números de DV registrados, no período, nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, as mais populosas do país e com o maior número de beneficiários PBF. Estas capitais apresentaram volumes absolutos bastante pequenos e, quando comparados ao contingente de população PBF, terminam por se aproximar a zero por cento de DV. Esta situação é similar a de outras capitais como Salvador, Fortaleza e Manaus.

## 5.5 A dinâmica e sazonalidade dos desligamentos voluntários ao longo do período 2006-2014

Com o propósito de compreender como os desligamentos voluntários do PBF ocorreram durante o período analisado, agregou-se, além da perspectiva geográfica, uma análise temporal do comportamento destes eventos entre 2006 e 2014.

Nesse procedimento, primeiramente verificou-se que, quando analisamos a distribuição dos DV ao longo deste período, há uma tendência à ascensão dos registros a partir de 2011, em todo país. No entanto, é importante valer-se de uma avaliação da trajetória de cada região neste período, pois estas apresentam padrões distintos entre si, como demonstra o Gráfico 8 abaixo:

**Gráfico 8 – Quantidade de famílias desligadas voluntariamente, por ano e por região geográfica, entre 2006-2014- Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC Elaboração própria

Analisando o Gráfico 8, constatamos, como mencionado, uma tendência de subida dos registros de DV em todo país, a partir de 2011. Não obstante a região Nordeste já ter apresentado picos de DV entre 2006 e 2007 estas altas não se mantiveram nos anos subsequentes; e o mesmo pode ser dito das demais regiões que apresentaram oscilações (umas mais e outras menos acentuadas) no período 2006-2011. Entre 2011 e 2013 todas as

regiões registraram volumes bem superiores de DV em relação aos anos anteriores, notando-se, especialmente, uma subida acentuada entre 2011 e 2013. A análise do biênio 2011-2012 revela uma média de crescimento dos DV em torno a 77%, com destaque para a região Nordeste (95%) e norte (89%). E entre 2012 e 2013, registraram-se aumentos de volumes de DV igualmente relevantes. Todas as regiões seguiram a trajetória de crescimento e, em média, aumentaram 78% o volume de DV, com destaque para a região Centro-oeste (98%) e Sudeste (89%). Mas, analisando-se, o biênio 2013-2014, verifica-se que houve uma ligeira desaceleração do processo e, com exceção da região Norte, que registrou um aumento de 17% do número de DV neste período, as demais regiões apresentaram, em média, 17% de decréscimo, com destaque para a região Centro-oeste, com 30% de queda dos DV em 2014.

De acordo com os gestores do MDS, esta ascensão do número de DV, a partir de 2011, pode ter sido causada pelo advento da publicação da Instrução Operacional no 48/SENARC/MDS, que estabeleceu o retorno garantido, em até 36 meses, daquelas famílias que se desligam voluntariamente do PBF. Segundo o Diretor do Departamento de Benefícios da SENARC<sup>66</sup>, a partir da publicação desta Instrução, o MDS passou a capacitar os gestores municipais sobre a sua aplicação, sob diversas formas: ensino a distancia – por meio de tutoriais disponíveis no portal EAD do MDS e inclusão desta pauta nas capacitações habituais promovidas pela SENARC para os municípios e nos manuais dos gestores do Bolsa Família. Estes esforços envidados pelo MDS para garantir o completo entendimento dos gestores locais sobre esta Instrução Operacional e sua correta aplicação, pode ter gerado melhores registros dos desligamentos voluntários.

Além disso, pode-se, ainda explorar outras possíveis influências sobre a dinâmica dos DV entre 2011-2014. Analisando, por exemplo, o comportamento da atividade econômica no período, medida pelo desempenho do PIB nacional, nota-se que em 2011, a economia brasileira cresceu em torno de 2,7% e, em 2012, houve uma queda do crescimento do PIB, ficando este na ordem de 1%. O PIB voltou a registrar um aumento de 2,3% em 2013 e, novamente, sofreu uma queda em 2014, apresentando um crescimento de apenas 0,1%, o pior da série. É interessante observar que a oscilação do desempenho da economia do país, entre 2011 e 2012, não afetou a trajetória positiva dos DV no biênio; e

---

<sup>66</sup> Diretor do Departamento de Benefícios da SENARC, Dr. Walter Emura. Diálogos realizados em 14/04/2016, para fins de coletas de insumos para esta tese.

apesar do mau desempenho da economia em 2012 - se comparado ao ano anterior - o número de DV nesse ano foi muito superior a 2011, como comentando anteriormente. Em 2013, a economia recuperou seu crescimento e os DV seguiram em ascensão. Assim, a princípio, os movimentos da economia e dos DV parecem, não ter relação de correspondência direta e imediata. Este comportamento pode também ser verificado em relação aos demais anos da série histórica investigada. Entre 2006-2010, a economia brasileira apresentou taxas de crescimento positivas e sustentadas ao longo do período; ou seja, com exceção do ano de 2009, o PIB brasileiro apresentou resultados de crescimento positivo, com destaques para os anos de 2007 (6%) e 2010 (7,6%). Ainda assim, percebe-se que tal desempenho positivo da economia não aparenta possuir sincronia com a dinâmica dos DV no país, já que apresentou picos e quedas com trajetória independente daquela observada para o PIB nacional.

Para complementar esta análise de conjuntura macroeconômica, que poderia ter afetado o comportamento dos eventos de DV no período, foram analisadas também as taxas de desemprego no Brasil<sup>67</sup>, em cada ano. Neste quesito, foram especialmente verificadas as taxas para os anos entre 2011-2014 constatando-se que, de fato, entre 2011 e 2013, quando se registraram acentuados incrementos de volumes dos DVs, as taxas de desemprego no Brasil apresentam patamares muito baixos; e isso mostra que, apesar do período de oscilação econômica, o nível de formalização do emprego seguiu em alta, bem como o volume dos DVs no mesmo período. No entanto, registra-se, em 2014, como já mencionado, uma ligeira queda dos DVs; mas, é interessante observar que justamente em 2014 se confirma a menor taxa de desemprego da série. Ou seja, apesar de se poder explorar uma possível associação entre o aquecimento do mercado de trabalho formal e os desligamentos voluntários do PBF, entre 2011 e 2013, esta hipótese se fragiliza quando analisamos o ano de 2014. Mas, tal fragilidade poderá ser alvo de uma avaliação mais consistente se, como é óbvio, incluirmos na análise series históricas mais prolongadas para inferir influências entre os dois eventos e, ademais, procedermos exames mais aprofundados sobre estas relações. De fato, somente uma investigação mais rigorosa poderá chegar a resultados mais precisos. Para esta seção, o que se pretendeu foi apenas uma exploração inicial de algumas possíveis correlações entre os DV e o contexto macroeconômico nacional, a partir da observação de alguns indicadores.

---

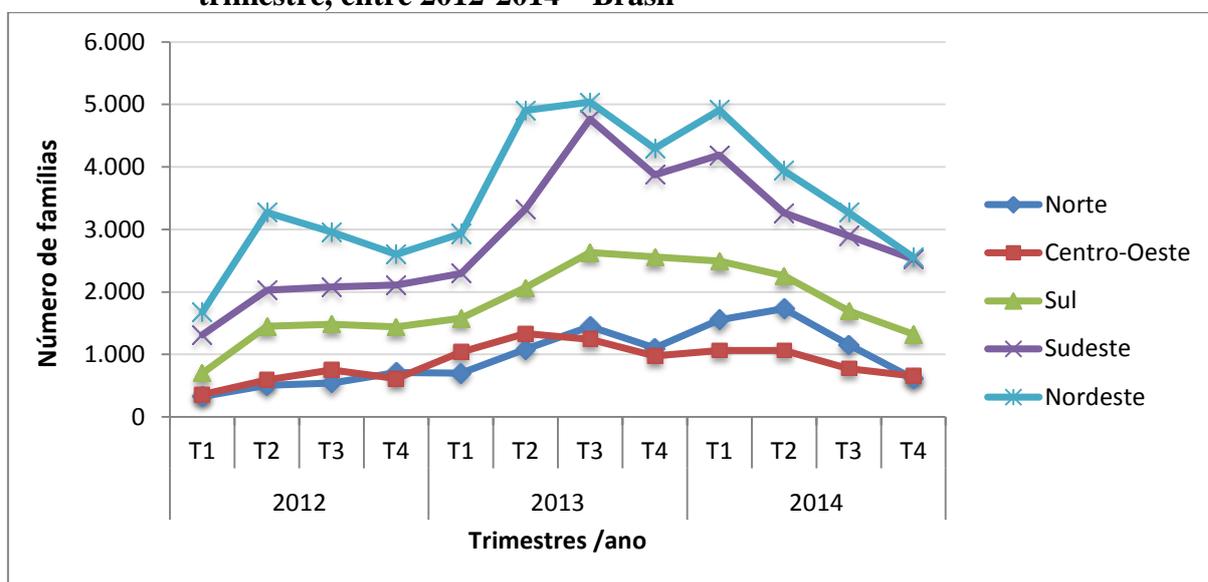
<sup>67</sup> Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego. Acesso em 17/04/2016.

### Sazonalidades do Desligamento Voluntário

Com a finalidade de identificar a existência ou não de sazonalidades (períodos do ano) em quanto aos registros de DV, delimitou-se um subperíodo da série histórica disponível, para analisar este aspecto.

Para tanto, foram investigados os volumes de DV, desagregados por regiões, trimestre a trimestre, entre 2012-2014 como pode ser conferido no Gráfico 9.

**Gráfico 9 – Quantidade de famílias desligadas voluntariamente, por região e por trimestre, entre 2012-2014 – Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

A análise do comportamento da ocorrência dos DV, trimestre a trimestre, entre 2012 e 2014, revelou a ausência de um padrão de sazonalidade para os DV em todas as regiões. É dizer, analisando quadro a quadro, vemos que as oscilações do número de DV em cada uma das regiões, não sugerem que os DV são influenciados diretamente por eventos sazonais. Por exemplo, a propensão à solicitação de DV, por parte de uma família, poderia ser influenciada pelos picos de empregabilidade tradicionalmente registrados. As pesquisas mensais de emprego realizadas pelo IBGE mostram que, frequentemente, o mês de dezembro apresenta picos quanto aos níveis de ocupação, devido aos trabalhos temporários disponíveis, em função das festas de final de ano; e os meses subsequentes (janeiro a março) representam o período no qual, usualmente, as empresas efetivam estes

trabalhadores temporários. Em vista disso, as análises de sazonalidade dos DV buscaram identificar a influência de movimentos da atividade econômica e de emprego, entre outros fatores, no evento do desligamento voluntário de uma família beneficiária do PBF.

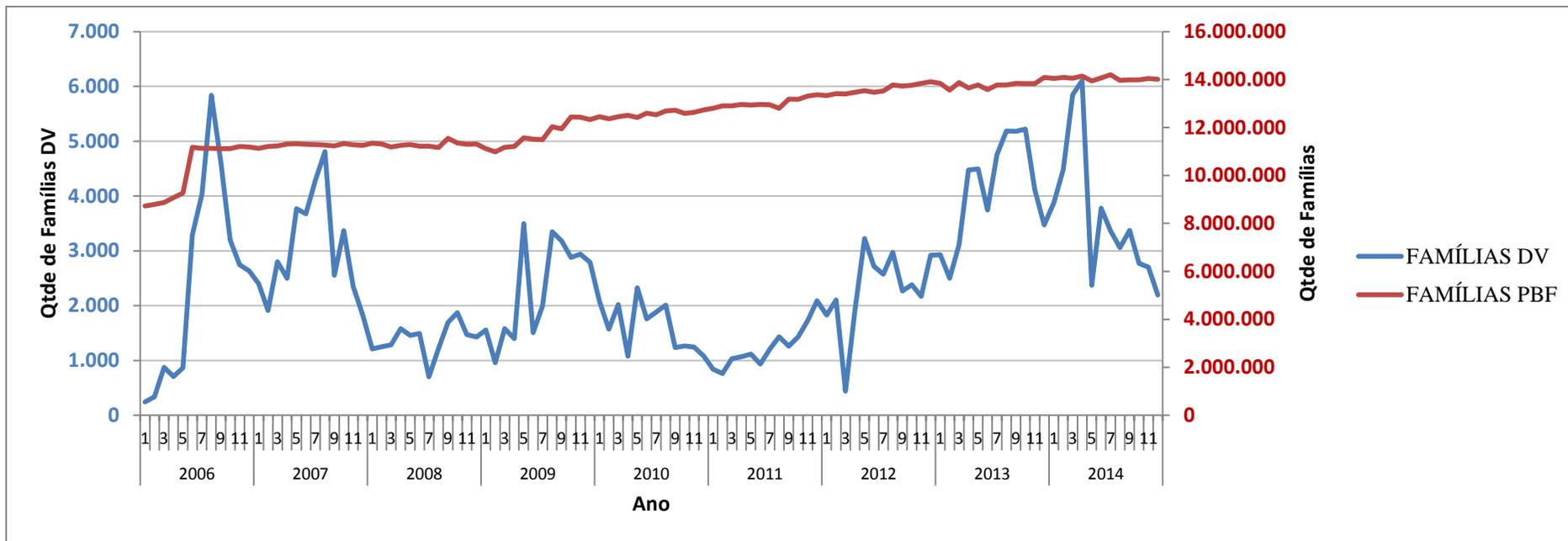
Assim, pelo menos considerando apenas o panorama analisado, não se pôde inferir nenhum padrão de sazonalidade dos DV, a partir do qual se possa explorar sua relação com alguns fatores conjunturais.

#### *A dinâmica entre cobertura do PBF e o volume de DV entre 2006-2014*

Visando ainda analisar a ocorrência dos DV tendo em conta alguns fatores conjunturais ou de contexto, que potencialmente poderiam influenciar seu desencadeamento, observamos a possível sincronicidade entre o movimento de ampliação da cobertura do PBF e as saídas voluntárias de famílias entre 2006-2014.

O Gráfico 10, abaixo, mostra a dinâmica entre a inclusão de famílias como beneficiárias do PBF (expansão da cobertura) e os desligamentos voluntários, em todo território nacional, mês a mês, no período analisado.

**Gráfico 10 – Quantidade de Famílias beneficiárias do PBF e quantidade de famílias desligadas voluntariamente 2006-2014 – Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

Com base nas informações deste gráfico, ressalta-se, em primeiro lugar, que as escalas apresentadas são distintas entre a linha azul, que representa o total de famílias desligadas e a linha vermelha, que representa o total de famílias beneficiárias do PBF. A primeira está em escala de unidades (eixo esquerdo do gráfico) e a segunda, em escala de milhões (eixo direito do gráfico). Levando em conta estas considerações, o gráfico ilustra que, a princípio, não há uma sintonia entre os dois eventos, o que já se poderia esperar, dado que as dinâmicas para incremento destes números, tanto de um lado, quanto de outro, foram bastante distintas. O número de famílias beneficiárias do PBF foi aumentando gradativamente, e de forma sustentável, ao longo do período analisado. Este aumento deveu-se às metas de cobertura estabelecidas pelo Governo Federal para cada ano, levando-se em consideração o contingente de população pobre e extremamente pobre, apontadas pela Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) e, claro, também de acordo com a capacidade fiscal da União para cada período. Como se pode perceber, há bastante estabilidade destes valores, principalmente a partir de 2011, quando o total de famílias beneficiárias do PBF se estabeleceu na casa dos 13 milhões, com poucas variações na casa das centenas de milhares, nos anos subsequentes.

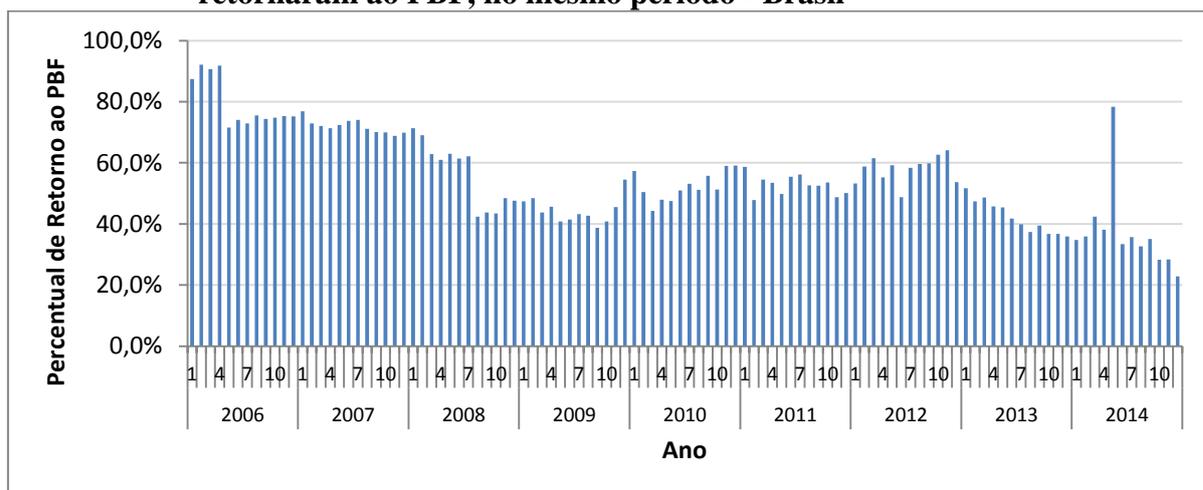
Já os desligamentos voluntários, como o próprio nome revela, são eventos espontâneos, não induzidos ou controlados pela gestão do PBF, seja em que esfera de governo for. Reitera-se, por isso, como analisado na seção 5.6, a verificação de uma tendência de ascensão dos DV, entre 2011-2014, em magnitudes muito superiores aos aumentos de cobertura do PBF. Enquanto o pico de expansão da cobertura do PBF se deu, sobretudo, no período entre 2006 e 2010, neste mesmo período observam-se oscilações dos DV em todo território nacional. Quando o patamar de cobertura do PBF se estabilizou, a partir de 2010, os DV, de modo oposto, alçaram seus maiores níveis. Como também já discutimos, este aumento do número de DV, a partir de outubro de 2011, pode ter origem no dispositivo do retorno garantido, assegurado desde esta data. Ademais, ao longo da série, verificamos picos (agosto de 2006, agosto de 2007, março de 2014) e descidas de registros destes eventos (julho de 2008, abril de 2012), mas, ainda assim, não se pode constatar que o mesmo tivesse ocorrido de maneira simultânea ou articulada com o aumento de cobertura do PBF.

## 5.6 O retorno das famílias que se desligaram voluntariamente

Para complementar as análises sobre o panorama geral dos DV no período 2006-2014, considerou-se relevante investigar também os registros de retorno ao PBF, daquelas famílias que se desligaram voluntariamente. Isso significa analisar a sustentabilidade das saídas voluntárias do PBF, ao longo do período investigado.

Este aspecto representa, para este trabalho, um tema emblemático para a compreensão não só do ato de desligamento voluntário, mas também de seus desdobramentos; ou melhor, significa o quão segura e duradoura é esta renúncia. Como comentado ao longo deste capítulo, desde 2011, com a instituição do retorno garantido para aquelas famílias optantes pelo desligamento voluntário, é permitida a reversão do cancelamento do benefício em até 36 meses contados a partir da data do seu desligamento voluntário. Comentou-se, ademais, que deste tipo de situação, de retorno garantido, foi possível identificar que muitas famílias que saíram voluntariamente do PBF tiveram seu retorno registrado, mesmo antes da instituição do retorno garantido (outubro de 2011). Entre 2006 e 2011 verificam-se altos níveis de retorno, ainda que não representem a situação de retorno garantido propriamente dito. O Gráfico 11, abaixo, mostra o painel sobre as porcentagens de famílias desligadas que retornaram como beneficiárias do PBF.

**Gráfico 11 – Percentual de famílias desligadas voluntariamente entre 2006-2014 que retornaram ao PBF, no mesmo período - Brasil**



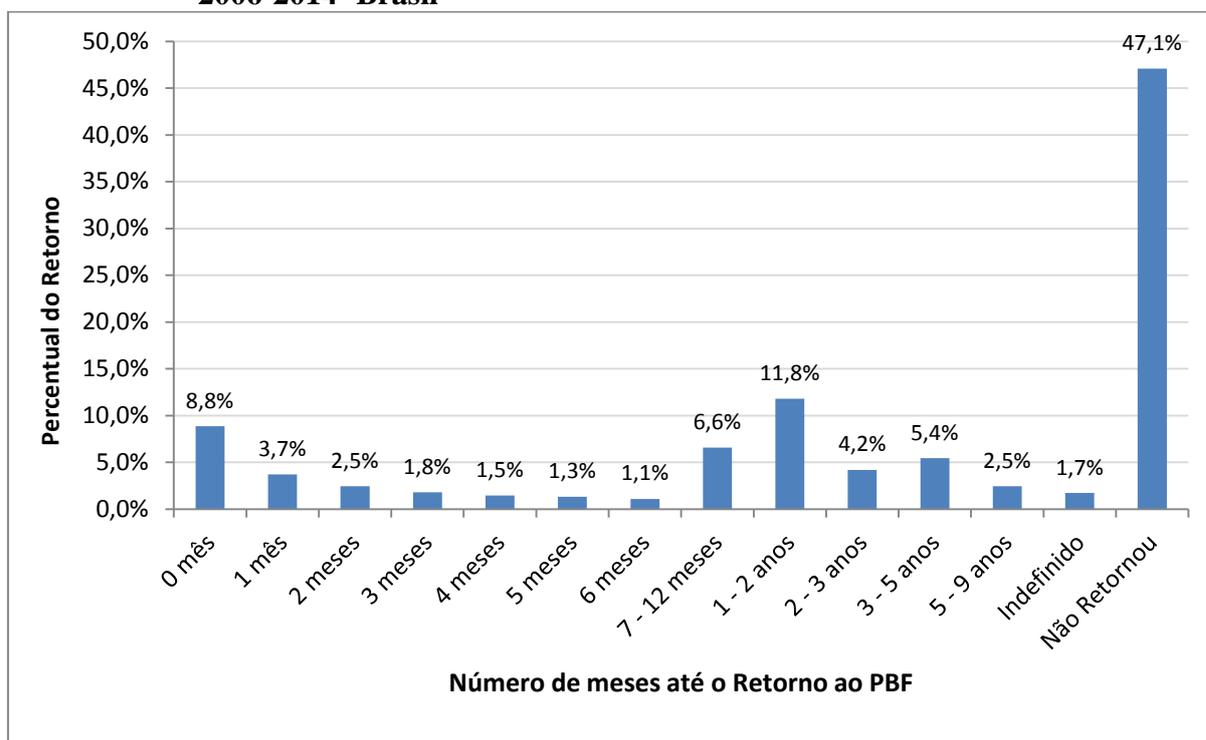
Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

É interessante observar que, nos anos iniciais da série, os percentuais de retornos ao PBF são bastante elevados, ficando, em média, entre 2006 e 2007, em torno a 75%; ou poder-se-ia dizer que, a cada quatro famílias desligadas voluntariamente, três voltaram a ser beneficiárias do PBF. A partir de 2008, no entanto, constata-se o início de uma queda destes retornos, fazendo com que estes percentuais baixassem para uma média, em 2008, de 56%; de 44% em 2009 e de 52% em 2010 e em 2011. A partir de 2012, houve uma ligeira subida na média dos percentuais, ficando esta em torno de 53%, em 2012, mas, acompanhada, nos anos seguintes, de uma queda destes percentuais, uma vez que, em 2013, a percentagem média de retorno foi de 42% e, em 2014, de 37%.

Verifica-se, assim, que houve um movimento de decréscimo dos retornos garantidos ao longo da série. Para os gestores da SENARC/ MDS, estes retornos, antes da instituição do retorno garantido, foram possíveis, sobretudo, entre 2006-2009, provavelmente pelas expansões de cobertura do PBF neste período, o que pode ter possibilitado que estas famílias fossem novamente incorporadas ao PBF, a partir de uma nova habilitação. Portanto, ao contrário do que se poderia esperar, com o advento do retorno garantido, no final de 2011, os percentuais de retorno ao PBF se reduziram, chegando ao patamar de menos de 40% em 2014. E, aparentemente, as famílias que se desligaram voluntariamente desde então, têm retornado menos que as famílias que, apesar de não contarem com este dispositivo, conseguiram sua reabilitação como beneficiária.

Quanto à temporalidade do retorno, ou o tempo transcorrido entre o desligamento voluntário das famílias e o seu regresso, também foram encontrados dados interessantes, como demonstra o Gráfico 12, a seguir.

**Gráfico 12 – Tempo transcorrido entre o desligamento voluntário e o retorno ao PBF- 2006-2014- Brasil**



Fonte: Folha de pagamento PBF 2006-2014- SIBEC. Elaboração própria

Como se pode observar, 8,8% das famílias desligadas voltaram logo no primeiro mês, fato que merece ser melhor apurado. Segundo os gestores da SENARC/MDS, estes registros podem ser lidos como erros administrativos de cancelamento que, uma vez percebidos como tal, o gestor responsável solicitou imediatamente a reversão do cancelamento. Esta pode ser uma hipótese que explicaria este retorno tão precoce, ainda mais se tratando de uma saída decidida pela família.

Uma análise relevante deste contexto e dessa tendência refere-se ao período em que a maioria dos retornos acontece. Cerca de 80% deles ocorrem em até 24 meses depois do desligamento voluntário. Após este período, os registros de retorno tornam-se cada vez mais escassos. Esta constatação pode oferecer pistas quanto ao tempo necessário para que uma família, uma vez desligada do programa, possa consolidar as mudanças que as impulsionaram a solicitar o fim do benefício do PBF.

Cabe também acrescentar que, com o advento da “regra de permanência”, em vigor desde 2008, estas famílias não necessitariam desligar-se imediatamente do PBF ao auferir uma renda superior a ½ salário mínimo per capita mensal. Sabendo que estas situações

podem não se sustentar por muito tempo e sendo a pobreza um fenômeno de caráter pendular, o MDS permite que uma família beneficiária permaneça neste status (com renda superior ao estabelecido pelo programa) por até dois anos. Este período se mostra, como comentado anteriormente, adequado para avaliar se a situação de emancipação se consolidará ou não. Ao usar este dispositivo, a situação da família é acompanhada e evita-se, assim, um desligamento frágil e com altas probabilidades de retorno.

Contudo, também é importante comentar que quase metade (47,1%) das famílias desligadas voluntariamente nunca retornou ao Programa e, assim, sustentaram suas trajetórias de desligamento. Trata-se de um número bem expressivo e, principalmente, se o comparamos com os dados divulgados pelo Programa Prospera, no México. Segundo a coordenadora deste Programa, em 2012<sup>68</sup>, das 600 mil famílias que dele se desvincularam, por terem melhorado suas condições de vida, cerca de 70% delas voltaram a ser suas beneficiárias.

De todo modo, apesar dos dados encontrados sobre o retorno das famílias ainda carecerem de investigação mais profunda, principalmente sobre alguns registros que podem ser contrastados com outros bancos de dados de beneficiários e, assim, certificados com um grau maior de confiabilidade, as informações aqui apresentados foram ratificadas com a equipe da SENARC/ MDS.

Uma vez analisado o panorama dos desligamentos voluntários do PBF no Brasil, entre 2006-2014, será tratado, no próximo capítulo, o perfil das famílias que se desligaram do PBF, neste período. Este rico exercício de identificação das características sócio-demográficas deste conjunto de famílias, foco especial desta tese, buscará ofertar um conjunto de reflexões acerca daqueles aspectos que podem se apresentar como propulsores do desligamento voluntário do PBF e que, se espera, possa também oferecer elementos importantes para a formulação de políticas públicas de combate à pobreza.

---

<sup>68</sup> Informação dada pela coordenadora do Programa, Paola Hernandez, em uma conferência de imprensa e acessada pela matéria publicada no Jornal “La Jornada”, edição virtual, acesso em 10/04/2016. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/02/09/pobreza-en-mexico-es-similar-a-la-de-hace-20-anos-reconoce-funcionaria-306.html>

## **CAPÍTULO 6**

### **DETERMINANTES OU FATORES-CHAVE DA SAÍDA VOLUNTÁRIA DO PBF: ANÁLISE A PARTIR DAS CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DAS FAMÍLIAS**

A busca de pistas sobre os fatores-chave que levaram famílias ao desligamento voluntário do PBF culmina neste capítulo. Utilizando os dados das famílias registrados no Cadastro Único e a partir do arcabouço teórico ofertado pela abordagem AVEO, foram realizadas sucessivas análises, que se realizaram por etapas, como será descrito a seguir.

As características sociais das famílias, informadas no CadÚnico foram utilizadas como “proxies” de ativos das mesmas. Primeiramente, o interesse residiu em verificar o portfólio de ativos deste grupo específico (beneficiárias do PBF que solicitaram o desligamento voluntário) e compará-lo com as demais famílias (também beneficiárias do PBF que não solicitaram desligamento voluntário). Ademais, procedeu-se a comparação entre estes dois grupos de famílias com o grupo de famílias registradas no Cadastro Único de Programas Sociais, não beneficiárias do PBF.

A análise e o cotejo dos portfólios de ativos entre os distintos grupos, permitiu avançar na compreensão acerca da relevância de certas características, ou ativos, para a saída ou permanência na pobreza, tendo em conta este universo de famílias. Não obstante, este estudo encontrou importantes limitações, dado que se trata de uma análise de grande magnitude, que abarca milhões de famílias e cuja fonte de dados principal é o Cadastro Único; por esta razão, algumas considerações merecem ser destacadas. A primeira diz respeito aos dados registrados no Cadastro Único, que são autodeclarados pelas famílias e, portanto, podem conter algum grau de distorção. A segunda tem a ver com o fato de que, mesmo sendo um cadastro extenso e muito rico, ele não traz, necessariamente, uma correspondência perfeita (ou muito aproximada) entre seus campos de informação e todos os grupos de ativos, segundo os postulados teóricos. Dessa forma, não foi possível obter um portfólio completo de ativos, que abrangesse todas as categorias, mas um outro, mais

limitado, baseado nas informações disponíveis e suas interpretações como ativos, como será detalhado mais adiante.

A terceira consideração remete às questões de tempo e processo, ou em outras palavras, aqui serão apresentados os portfólios como uma “foto instantânea” da família, no momento da data de corte da base de dados utilizada (Cadastro Único referente a setembro de 2015). Isso significa que, não sendo um estudo longitudinal, que compara vários momentos deste portfólio, o que foi efetuado não permite realizar análises de formação e acumulação de ativos. Esta possibilidade foi metodologicamente discutida; no entanto, na revisão da literatura sobre o tema, verificou-se que os estudos que se dedicam a explorar a dinâmica de acumulação de ativos valem-se de robustas pesquisas qualitativas (MOSER, 2010; NAYARAN, PRITCHETT e KAPOOR, 2009), com séries temporais extensas, e que diferem substancialmente das análises afiançadas por grandes bancos de dados administrativos, de natureza mais restrita e informações “mais duras”. Esta limitação implicou também a dificuldade de explorar, com mais profundidade, os processos de acumulação (ou perda) de ativos e os correspondentes elementos endógenos e exógenos às famílias.

Contudo, apesar destas considerações, entende-se que esta análise traz um retrato aproximado da realidade, além de permitir o conhecimento de um conjunto de ativos de um número expressivo de famílias pertencentes a grupos distintos e compará-lo. Esta investigação também permitiu a aproximação da pesquisadora a pistas relevantes sobre fatores-chave que podem ser associados à situação de saída da pobreza.

A seguir, são descritas as fases do percurso desta análise.

## **6.1 Etapas da análise**

### *Primeira etapa – Construção do layout de variáveis*

Os dados das famílias registrados na base do Cadastro Único abarcam um amplo espectro de informações. O formulário que deve ser preenchido pela família para sua potencial inserção na base do Cadastro Único possui cerca de 138 campos de captação de dados, que, por sua vez, podem expandir-se em mais campos complementares. Dessa forma, a primeira etapa deste trabalho foi a delimitação dos campos ou das variáveis que

entrariam no escopo da análise. Para proceder a este exercício, recorreu-se, de um lado, aos principais postulados teóricos acerca dos ativos utilizados neste estudo (MOSER, 1988, 2008; KAZTMAN e FILGUEIRA 2006; BUSSO 2001, 2002, BEBBINGTON, 1999) e trabalhou-se numa interpretação ou numa “tradução” entre as categorias descritas como “ativos” - segundo o marco teórico em referência- e os campos informados sobre as famílias, pertencentes à base do Cadastro Único. Assim, buscou-se, inicialmente, encontrar as correspondências entre ativos e os referidos campos, ou, dito de outra maneira, as “proxies” dos ativos, tendo em conta as informações registradas no CadÚnico. A partir destas considerações, foi elaborado um *layout* preliminar e este foi o ponto de partida para os diálogos técnicos com o MDS.

Em sucessivas reuniões com a equipe técnica da SENARC/ MDS, foram avaliadas, em detalhe, as variáveis inicialmente selecionadas para formar o *layout* de análise e sua correspondência com um certo conjunto de ativos. Esta etapa de análise crítica, com o apoio do MDS, foi fundamental para descartar variáveis e incluir outras, a partir do profundo conhecimento desta equipe sobre as fortalezas e fragilidades de cada campo e, tendo em conta os objetivos desta pesquisa. O resultado final foi o *layout* de variáveis demonstrado pelos Quadros 6.1e 6.2<sup>69</sup> a seguir:

**Quadro 6 – Variáveis de análise (CadÚnico) e sua interpretação de correspondência com os ativos – Variáveis Contínuas**

Variável	Proxy de Ativo	Observação
Idade do Responsável Familiar (RF)	Ativo Financeiro <b>Renda</b>	capacidade de inserção no mercado de trabalho
Renda (e %) do Responsável Familiar no domicílio		
Valor da renda bruta do Responsável Familiar nos últimos 12 meses		
Quantidade de meses trabalhados pelo Responsável Familiar nos últimos 12 meses		
Renda média familiar total		

<sup>69</sup> No Anexo 1 se encontra uma tabela mais detalhada e com respectivos códigos do Cadastro Único.

**Continuação Quadro 6 – Variáveis de análise (CadÚnico) e sua interpretação de correspondência com os ativos – Variáveis Contínuas**

<b>Variável</b>	<b>Proxy de Ativo</b>	<b>Observação</b>
Valor (e %) da renda proveniente de doação	<b>Ativo financeiro Renda</b>	Pode-se também observar, adicionalmente, o grau de autonomia da família quanto à sua renda total
Valor (e %) da renda proveniente de aposentadoria		Pode-se também observar o impacto das pensões na renda total da família
Valor (e %) da renda proveniente de pensão alimentícia		Idem anterior
Valor (e %) da renda proveniente de seguro desemprego		Também se pode observar a transitoriedade da renda
Valor (e %) da renda proveniente de outras pensões		Pode-se também observar o impacto das pensões na renda total da família
Valor médio despesas alimentação		Renda disponível e o grau de comprometimento da mesma com despesas fixas da famílias
Valor médio despesas aluguel		Idem
Valor médio despesas medicamentos		Grau de disponibilidade da renda, mas também a repercussão deste item na ausência de atendimento no sistema público.
Quantidade de pessoas no domicílio	<b>Capital ou ativo humano</b>	Pode-se observar, por meio destes ativos, a capacidade de geração de renda dos membros da família e a sua razão de dependência
Quantidade de famílias no domicílio		
Quantidade (e %) de pessoas do sexo feminino no domicílio		
Quantidade (e %) de pessoas do sexo masculino no domicílio		
Quantidade (e %) de pessoas entre 0-2 anos de idade no domicílio		
Quantidade (e %) de pessoas de 3-6 anos de idade no domicílio		
Quantidade (e %) de pessoas entre 7-13 anos de idade no domicílio		

**Continuação Quadro 6 – Variáveis de análise (CadÚnico) e sua interpretação de correspondência com os ativos – Variáveis Contínuas**

Variável	Proxy de Ativo	Observação
Quantidade (e %) de pessoas entre 18-64 anos de idade no domicílio		
Quantidade (e %) de pessoas com mais de 65 anos no domicílio		
Anos de estudo do Responsável Familiar (RF)	Capital ou ativo humano	Observação do ativo na atual geração
Quantidade de pessoas entre 0-3 anos de idade sem escola	<b>Educação</b>	Observação do ativo nas gerações futuras
Quantidade de pessoas entre 4-14 anos de idade sem escola		
% de pessoas com menos de 18 anos sem escola		
Quantidade (e %) de pessoas acima de 14 anos que trabalha	Capital ou ativo humano	
	<b>Trabalho</b>	

Fonte: Elaboração própria, a partir de Moser (1998, 2008); Bebbington (1999) e Busso (2001)

**Quadro 7 – Variáveis de análise (CadÚnico) e sua interpretação de correspondência com os ativos – Variáveis Categóricas**

Variável	Ativo	Observação
Geográfica (regiões e estados)	Ativo Social	Apesar do conceito de ativo social defendido pela literatura especializada esteja muito mais relacionado aos laços de confiança e reciprocidade articulada em redes interpessoais, aqui este ativo foi interpretado como um atributo social na medida em que se relaciona com o meio, com a comunidade e com as características do entorno onde vivem as famílias. Ao incluir esta variável na análise, poder-se-á inferir sobre a relação entre estes e a capacidade de impulsar trajetórias de saída da pobreza.
Localização (urbano e rural)		
Espécie do domicílio (particular permanente, improvisado, alugado, outros)	Ativo físico	
Material do piso (terra, cimento, madeira, cerâmica, outros)		

Material da casa (alvenaria, madeira, taipa, outros)	Ativo físico <b>Moradia</b>	
Existência de água canalizada		
Existência de banheiros		
Tipo de esgotamento sanitário	Ativo físico <b>Infraestrutura</b>	
Tipo de coleta de lixo		
Tipo de fonte de energia para iluminação		
Tipos de família <sup>70</sup>		
Situação de trabalho infantil	Ativo ou capital humano <b>humano</b>	
Membros da família com deficiência		
Sexo do Responsável Familiar (RF)		
Raça/cor do Responsável Familiar (RF)		
Deficiência do Responsável Familiar (RF)		
Responsável Familiar (RF) sabe ler e escrever	Ativo ou capital humano <b>Educação</b>	Observação do ativo na atual geração
Grau de instrução do Responsável Familiar (RF)		
Responsável Familiar (RF) trabalha / não trabalha	Ativo ou capital humano <b>Trabalho</b>	
Atividades laborais do Responsável Familiar (RF)		
Atividade (s) labora (is) do Responsável Familiar nos últimos 12 meses		

Elaboração própria, a partir de Moser (1998, 2008); Bebbington (1999) e Busso (2001)

## *Segunda Etapa – Análise comparativa de portfolio de ativos dos distintos grupos de famílias*

A partir da definição do *layout* de variáveis, procedeu-se ao processamento destas informações nas bases de dados do Cadastro Único, com data de corte de setembro de 2015<sup>71</sup>. As análises do portfolio de ativos (correspondente ao *layout* de variáveis) foram realizadas de forma discriminada entre os três grupos: (i) famílias PBF que solicitaram seu desligamento voluntário; (ii) famílias PBF que seguiam no programa e (iii) famílias registradas no Cadastro Único, não beneficiárias do PBF.

Estas análises permitiram que se identificassem as discrepâncias e semelhanças entre os grupos, considerando o conjunto de variáveis selecionadas. Assim, foi possível encontrar aquelas variáveis de maior destaque, de maior distinção entre os três grupos. Ao conhecer as diferenças mais significativas entre os portfolios de ativos destes grupos, pôde-se, então, avançar na compreensão acerca dos fatores-chave que os separavam e, portanto, surgiram as pistas iniciais sobre quais ativos poderiam ser considerados cruciais ou muito importantes para impulsar o fenômeno do desligamento voluntário e, no limite, de sua interpretação, para a saída da pobreza.

O resultado destas análises comparativas entre os portfolios de ativos entre os grupos de famílias gerou um subconjunto de variáveis no qual pôde-se observar importantes diferenças e, portanto, que mereceu a atenção nesta etapa da investigação. As tabelas 7 e 8 demonstram os principais resultados encontrados<sup>72</sup>:

---

<sup>71</sup> A identificação das famílias se deu pela análise da Folha de Pagamentos, SIBEN. A chave de identificação utilizada para encontrar a correspondência entre as duas bases de dados (Cadastro Único e SIBEN), foi o campo “COD\_FAM”.

**Tabela 8 – Variáveis com maior discrepância entre os grupos de famílias, a partir da análise do Cadastro Único (variáveis descritivas):**

<b>Grupo</b>	<b>Variável</b>	<b>Valor médio</b>
Cadastro Único (sem PBF)	Valor renda média familiar total	462.64
PBF		234.47
Desligamento Voluntário		372.52
Cadastro Único (sem PBF)	Despesa com aluguel	51.50
PBF		37.78
Desligamento Voluntário		9.96
Cadastro Único (sem PBF)	% de pessoas com menos de 2 anos de idade	0.04
PBF		0.05
Desligamento Voluntário		0.01
Cadastro Único (sem PBF)	% de pessoas entre 3 e 6 anos de idade	0.07
PBF		0.10
Desligamento Voluntário		0.03
Cadastro Único (sem PBF)	% de pessoas entre 7 e 13 anos de idade	0.13
PBF		0.18
Desligamento Voluntário		0.10
Cadastro Único (sem PBF)	% de pessoas entre 14 e 17 anos de idade	0.08
PBF		0.10
Desligamento Voluntário		0.12
Cadastro Único (sem PBF)	% de pessoas entre 18 e 64 anos de idade	0.60
PBF		0.55
Desligamento Voluntário		0.69
Cadastro Único (sem PBF)	% de pessoas acima de 65 anos de idade	0.08
PBF		0.01
Desligamento Voluntário		0.06
Cadastro Único (sem PBF)	Quantidade de pessoas abaixo de 3 anos sem escola	0.17
PBF		0.24
Desligamento Voluntário		0.07
Cadastro Único (sem PBF)	Quantidade de pessoas entre 4 e 14 anos sem escola	0.12
PBF		0.15
Desligamento Voluntário		0.04
Cadastro Único (sem PBF)	Quantidade de pessoa abaixo de 18 anos sem escola	0.27
PBF		0.26
Desligamento Voluntário		0.13
Cadastro Único (sem PBF)	% de renda de oriundo de aposentadoria	0.18
PBF		0.05
Desligamento Voluntário		0.29

**Continuação Tabela 8 –**

<b>Grupo</b>	<b>Variável</b>	<b>Valor médio</b>
Cadastro Único (sem PBF)	% de renda oriundo de pensão alimentícia	0.06
PBF		0.08
Desligamento Voluntário		0.03
Cadastro Único (sem PBF)	Idade do Responsável Familiar	41.92
PBF		37.45
Desligamento Voluntário		47.62
Cadastro Único (sem PBF)	Anos de estudo do Responsável Familiar	6.02
PBF		6.07
Desligamento Voluntário		3.55
Cadastro Único (sem PBF)	Valor remuneração emprego Responsável Familiar	175.24
PBF		117.74
Desligamento Voluntário		72.65
Cadastro Único (sem PBF)	% renda Responsável Familiar na renda total da família	0.66
PBF		0.66
Desligamento Voluntário		0.53

Fonte: Cadastro Único de Programas Sociais. Elaboração própria. Notas: Data de setembro de 2015.

**Tabela 9 – Variáveis com maior discrepância entre os grupos de famílias, a partir da análise do Cadastro Único (variáveis categóricas)**

<b>REGIÃO</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Norte	0.3%	12.1%	10.3%
Nordeste	86.3%	49.8%	41.9%
Sudoeste	8.4%	25.9%	30.2%
Sul	3.6%	6.9%	10.3%
Centro-Oeste	1.4%	5.3%	7.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_local_domic_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Urbanas	43.2%	73.2%	78.1%
Rurais	56.8%	26.8%	21.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_especie_domic_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Particular Permanente	98.6%	96.1%	96.1%
Particular improvisado	1.4%	3.5%	3.4%
Coletivo	0.1%	0.4%	0.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_material_piso_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Terra	14.8%	9.2%	12.0%
Cimento	68.5%	52.2%	43.0%
Madeira aproveitada	0.4%	1.8%	1.7%
Madeira aparelhada	0.6%	4.0%	4.0%
Cerâmica, lajota ou pedra	15.0%	32.2%	38.7%
Carpete	0.0%	0.1%	0.1%
Outro Material	0.7%	0.7%	0.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_material_domic_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Alvenaria/tijolo com revestimento	75.3%	66.0%	70.4%
Alvenaria/tijolo sem revestimento	11.0%	16.8%	13.9%
Madeira aparelhada	1.1%	7.6%	7.4%
Taipa revestida	3.6%	2.0%	1.5%
Taipa não revestida	2.0%	2.5%	1.8%
Madeira aproveitada	0.3%	2.0%	1.7%
Palha	0.0%	0.2%	0.1%
Outro Material	6.7%	2.9%	3.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Continuação da Tabela 9

<b>REGIÃO</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
<b>cod_agua_canalizada_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Sim	63.7%	80.4%	84.5%
Não	36.3%	19.6%	15.5%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_banheiro_domic_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Sim	79.0%	89.6%	92.2%
Não	21.0%	10.4%	7.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_escoa_sanitario_domic_fam</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Rede coletora de esgoto ou pluvial	19.4%	42.7%	48.0%
Fossa séptica	20.7%	16.3%	15.8%
Fossa rudimentar	52.5%	35.8%	31.6%
Vala a céu aberto	5.9%	3.2%	2.9%
Direto para um rio, lago ou mar	0.2%	1.1%	1.0%
Outra forma	1.3%	0.9%	0.7%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>arranjo_familiar</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Casal com filhos	47.2%	32.6%	28.7%
Casal sem filhos	11.1%	3.4%	7.5%
Composta	0.3%	0.2%	0.3%
Estendida	9.9%	9.5%	9.7%
Monoparentais	21.5%	46.7%	36.5%
Pessoa sem parentesco	0.3%	0.1%	0.2%
Sem RF	1.6%	0.0%	1.6%
Unipessoal	8.0%	7.5%	15.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>renda_pcap_fx</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Renda zero	0.6%	0.1%	0.8%
Renda pc até R\$ 77,00	61.0%	70.6%	45.8%
Renda pc de R\$ 77,01 até R\$ 154,00	10.2%	19.7%	15.5%
Renda pc de R\$ 154,01 até R\$ 394,00	19.8%	9.6%	22.6%
Renda pc acima de R\$ 394,00	8.3%	0.0%	15.3%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Continuação da Tabela 9

<b>REGIÃO</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
<b>cod_sabe_ler_escrever_RF</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Sim	76.5%	89.9%	88.4%
Não	23.5%	10.1%	11.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>grau_instrução_RF</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Sem instrução	25.6%	11.1%	12.9%
Fundamental incompleto	59.3%	48.6%	46.1%
Fundamental completo	5.1%	10.5%	9.6%
Médio incompleto	2.3%	9.1%	8.1%
Médio completo	7.2%	20.1%	21.6%
Superior incompleto ou mais	0.5%	0.6%	1.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%
<b>cod_principal_trab_RF</b>	<b>DV</b>	<b>PBF</b>	<b>CADÚNICO</b>
Trab. por conta própria (bico, autônomo)	26.3%	61.3%	52.0%
Trab. temporário em área rural	37.9%	16.3%	11.9%
Emp. sem carteira de trabalho assinada	5.2%	3.8%	5.1%
Emp. com carteira de trabalho assinada	6.0%	8.6%	19.6%
Trab. doméstico sem cart. de trab. assinada	2.9%	4.4%	3.7%
Trab. doméstico com cart. de trab. assinada	0.4%	0.8%	1.3%
Trabalhador não-remunerado	16.7%	3.8%	2.8%
Militar ou servidor público	4.5%	1.0%	3.3%
Empregador	0.0%	0.0%	0.0%
Estagiário	0.0%	0.1%	0.2%
Aprendiz	0.0%	0.0%	0.0%
Total	100.0%	100.0%	100.0%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Cadastro Único, data de setembro de 2015.

## **6.2 Breve análise comparativa entre os portfólios dos distintos grupos: principais achados**

Esta seção busca destacar os principais achados ou aspectos que foram considerados de maior relevância investigativa nesta etapa do trabalho, obtidos a partir dos resultados encontrados na comparação entre os três grupos de famílias a partir do portfólio de variáveis selecionado.

Esta etapa do trabalho foi crucial para identificar aqueles aspectos (variáveis) que apresentavam diferenças significativas entre os grupos de famílias, como mencionado anteriormente. Esta parte do estudo constituiu uma etapa intermediária para que o estudo avançasse para uma análise mais profunda sobre o universo das famílias que solicitaram o desligamento do PBF de maneira voluntária, objeto principal desta tese. Assim, esta fase possibilitou identificar o foco de análise (ou as variáveis de relevância) para a etapa posterior do estudo, quando finalmente será dedicado um exame mais acurado do conjunto destas variáveis no grupo de famílias com desligamento voluntário, como se verá na seção 6.5.

No entanto, este grande painel obtido nesta etapa merece alguns comentários, no nosso entendimento, ainda que sem a pretensão de realizar uma análise exaustiva e completa do mesmo.

Para organizar esta análise, as variáveis estão ordenadas por grandes blocos, sobre os quais se farão comentários gerais, que têm a intenção apenas de colocar em tela os principais achados e de provocar algumas reflexões.

Antes de se iniciar as análises, é importante frisar que, as famílias registradas no Cadastro Único (todas, PBF ou não, DV ou não) teriam, em tese, um perfil socioeconômico assemelhado, dado que o Cadastro Único visa identificar e manter registros atualizados de uma parcela mais pobre da população. No entanto, é reconhecida a existência de um certo nível de heterogeneidade entre os perfis das famílias, especialmente aquelas que têm registro no Cadastro Único, mas não são beneficiárias do PBF. Ou seja, há uma parte das famílias que são elegíveis para outros programas sociais e não para o PBF, o que poderia ser inferido que, potencialmente, teriam um perfil diferenciado das demais famílias PBF e DV. Feitas estas ressalvas, entende-se que, apesar de se contar com estas

potenciais variações de perfil, a grande maioria destas famílias possui grande similitude de perfil, o que validaria as comparações entre os distintos grupos.

Analisando as variáveis que descrevem a região brasileira e a área de residência destas famílias, encontraram-se resultados bem elucidativos. Viu-se que vive na região nordeste, 41,9 % das famílias que estão registradas no Cadastro Único, quase 50% daquelas beneficiárias do PBF e 86,3% das famílias que solicitaram DV, corroborando as análises realizadas no capítulo anterior. No entanto, é importante salientar que comparando com as demais regiões do Brasil, a região nordeste apresenta quase o dobro do percentual de famílias DV se comparado ao percentual de famílias PBF. Ou seja, a região nordeste realiza quase 90% dos DV, enquanto conta com 50% do público PBF.

Quanto à área de residência (urbana e rural) foi também surpreendente encontrar que 56,8% das famílias DV vivem em áreas rurais, comparados com os 26,8% das famílias PBF e 21,9% das famílias Cadastro Único. Este resultado revela que mais da metade das famílias que pediram desligamento voluntário vive em zonas rurais. Esta constatação merece uma exploração, por parte dos gestores públicos, sobretudo aqueles relacionados às políticas de transferência de renda e de apoio às famílias rurais. É interessante contrastar este achado com diversos trabalhos que têm se dedicado a estudar a pobreza no meio rural (HULME, 2003; BEBBINGTON, 1999; CHAMBERS, 2013; FRANK, 1999), os quais têm colocado ênfase na uma maior severidade e cronicidade da pobreza rural. Argumentam, sobretudo, sobre as dificuldades encontradas no meio rural para os pobres, dado que são “invisíveis” às políticas públicas, principalmente pela dificuldade de entregar serviços em localidades de difícil acesso, de grande dispersão da população e conseqüentemente, pela infraescala que representam, muitas vezes, para os serviços públicos. Enfim, há uma oportunidade importante para explorar este resultado, que, aparentemente, desafia as evidências e os postulados teóricos sobre a pobreza no meio rural. Isso porque também se assume na presente análise que a solicitação de DV ocorreu por uma autopercepção da família sobre seu rompimento com a condição principal de elegibilidade ao PBF (renda). No entanto, numa exploração mais profunda desta situação, poderiam ser encontradas outras explicações e motivações para tal.

Quanto aos aspectos relacionados à moradia e ao acesso a serviços básicos, chama a atenção que as famílias DV possuem menos acesso a serviços de água canalizada (36,6% não possuem, comparados com 19,6% das famílias PBF e 15,5% das famílias Cadastro

Único); menos acesso à rede coletora de esgoto ou pluvial (apenas 19,4% quando 42% das famílias PBF e 48% das Cadastro Único possuem acesso); menos acesso à coleta de lixo (44,5% das famílias DV enterram ou queimam seu lixo, enquanto apenas 21,9% das PBF e 17,3% das famílias Cadastro Único o fazem); e quanto ao acesso à energia elétrica, os três grupos apresentam situação similar (89,5% das famílias DV, 81,5% das famílias PBF e 84% das famílias do Cadastro Único possuem acesso a energia com medidor próprio). Estes resultados mostram que o portfólio de ativos das famílias DV se mostra bastante deficiente em relação ao acesso aos serviços públicos básicos, se comparado ao das famílias de perfil socioeconômico similar.

Esta constatação parece ter relação com a área (rural) em que predominantemente moram as famílias DV, de escassa ou nenhuma oferta destes serviços. Apesar de estarem em desvantagem em relação aos outros dois grupos de famílias, pode-se inferir que estas variáveis não foram obstáculos para seguir sua trajetória. No entanto, é salutar ressaltar que o acesso a estes serviços, especialmente água e esgotamento sanitário, representa um direito humano e consta como um dos Objetivos do Milênio (Objetivo 7) e, portanto, irrenunciáveis. O fato de não haver sido encontrada uma associação direta entre um maior acesso a estes serviços e à potencial saída da pobreza, não significa, de nenhuma maneira, que a universalidade do acesso aos mesmos não seja uma prioridade na agenda pública ou que sua falta não ocasionou nenhuma limitação a estas famílias. Ao contrário, pode-se inferir que estas famílias enfrentam e seguem enfrentando muitas dificuldades pela falta de acesso a estes ativos básicos e que muitos riscos à sua saúde e a seu bem-estar geral derivam desta situação. O que está em evidência, de fato, são as inúmeras adversidades que encontram as famílias mais pobres no país e sua luta cotidiana para superá-las.

Quanto à composição familiar, muitas similitudes foram encontradas nos três grupos, cabendo destacar apenas algumas diferenças mais significativas entre os mesmos. No que concerne aos aspectos relativos às faixas etárias presentes nos núcleos familiares, é interessante observar que as famílias DV apresentam menos percentual, na sua composição, de crianças e adolescentes (até 13 anos) que o grupo PBF e Cadastro Único. Por outro lado, possuem mais participação de adultos (18 a 64 anos). Uma composição mais adulta do núcleo familiar (e, portanto, menor razão de dependência) pode explicar suas maiores chances de impulsar uma trajetória de saída do PBF, dado que a maior parte dos adultos é capaz de obter renda do seu trabalho e, ao mesmo tempo, ao contar com

menos crianças pequenas, há mais possibilidades de que, ao menos um adulto não esteja dedicado a seus cuidados em casa e, portanto, com mais tempo livre para o trabalho.

Também chama a atenção o fato de o percentual de famílias monoparentais DV ser bem inferior aos outros grupos. Apenas 21% das famílias DV são monoparentais, comparados com 46,7% das PBF e 36,5% das famílias Cadastro Único. Este resultado permite a interpretação de que, famílias que compartilham a chefia do domicílio têm mais vantagens para impulsionar trajetórias de saída da pobreza. Isso também pode significar que as famílias monoparentais com maior vulnerabilidade, devem contar com um olhar especial das políticas públicas, especialmente daquelas diretamente envolvidas nos programas de transferência de renda (assistência social, saúde, educação, geração de trabalho e renda, entre outras). Os resultados aqui encontrados apontam para uma diferenciação de capacidades entre famílias biparentais e monoparentais no enfrentamento da pobreza. Em vista disso, o desenho das políticas endereçadas às famílias em situação de pobreza deveriam tomar em conta estas questões e, portanto, oferecer apoios específicos para este grupo.

Quanto aos aspectos relativos ao trabalho e renda, cumpre comentar as principais diferenças encontradas nos três grupos de famílias. O percentual de pessoas acima de 14 anos que trabalha é menor no grupo de famílias DV (29% comparados com 38% famílias PBF e 36% Cadastro Único); no entanto, entende-se que esta diferença pode ser explicada pelo fato de que o grupo de famílias DV auferem mais renda oriunda de aposentadorias (29%, enquanto que nos grupos PBF e Cadastro Único este percentual é de 5% e 18%, respectivamente). Também cabe ressaltar que o Responsável Familiar (RF) nas famílias DV tem baixa participação na renda total familiar, se comparado aos dois outros grupos. Ou seja, o RF das famílias DV receberam uma renda anual que corresponde à metade daquela recebida pelos RF das famílias PBF e quase um terço da renda dos RF das famílias Cadastro Único. A interpretação destes dados sugere que o RF, nas famílias DV, não possui o papel de alavancar a renda da família, pois provavelmente outros membros o compensam; no entanto, numa investigação mais profunda, poder-se-ia encontrar que outras contribuições realiza o RF no seu núcleo familiar e o seu papel, que pode ser chave, apesar de não aparecer, segundo os dados, como provedor principal da família, no quesito renda.

Ainda sobre os Responsáveis Familiares, é importante salientar algumas diferenças encontradas no perfil dos mesmos, entre os três grupos. Os RFs das famílias DV têm menos escolaridade (em média 3,55 anos de estudo) que as famílias PBF (média de 6,07 anos de estudos) e que as famílias Cadastro Único (média de 6,02 anos de estudo). Também apresentam maior idade, em média (47,62 anos) comparada com a média da idade daqueles pertencentes às famílias PBF (37,45 anos) e às famílias Cadastro Único, com média de 41,92 anos. O que se sugere a partir destas informações é que a escolaridade do RF não foi um fator-chave para que a família pudesse sair do PBF. Articulando estes resultados com os anteriores, surgem algumas pistas de que os RFs das famílias DVs, com baixa escolaridade, recebem remunerações de menor monta que os demais grupos, oriunda do trabalho, mas esta situação não parece ser uma desvantagem para a família, considerando sua renúncia ao benefício do PBF.

Acredita-se que estas reflexões, ainda que limitadas e carentes de uma investigação e exploração mais profunda quanto aos aspectos levantados, são importantes; isso porque trazem à luz alguns pontos deste enorme painel de dados obtidos pela comparação entre os três grupos de famílias, a partir de um conjunto de variáveis disponível no Cadastro Único de Programas Sociais.

Entende-se que um maior aprofundamento dos temas aqui mencionados poderia ser objeto de outra (s) interessante (s) pesquisa (s) futura (s). No entanto, o painel de dados serviu, como comentado anteriormente, como uma etapa importante do processo investigativo desta tese e não como finalidade do estudo.

A partir destes achados e, portanto, das pistas dos possíveis fatores-chave para o desligamento voluntário, as variáveis foram refinadas, até se chegar a um subconjunto de variáveis; estas foram utilizadas para se proceder às interpretações da próxima etapa, que corresponde à análise de “clusters” ou de agrupamento, que será detalhada a seguir.

### **6.3 Aplicação da Análise de Cluster**

Com o objetivo de identificar perfis específicos dentro das famílias desligadas voluntariamente do PBF e, portanto, de aprofundar o conhecimento sobre os fatores-chave do seu desligamento, foi realizada a análise de cluster, a partir de subconjunto de variáveis do Cadastro Único, com o público de desligamento voluntário do PBF (todas as famílias

desligadas entre novembro de 2011 a dezembro de 2014, tendo como base informacional a folha de pagamento do benefício PBF).

As variáveis de interesse selecionadas (subconjunto) para a construção dos clusters foram as seguintes:

- Renda familiar total
- Quantidade de membros na Família
- Idade do RF
- Anos de estudo do RF
- Valor de remuneração do RF
- Características do local onde está situado o domicílio (rural ou urbano)
- Existência de água encanada no domicílio
- Existência de banheiro ou sanitário (sim ou não)
- Forma de escoamento sanitário (rede coletora de esgoto/pluvial ou fossa séptica ou outros)
- Forma de coleta do lixo (coletado diretamente/indiretamente ou outros)
- Tipo de iluminação (elétrica ou outros)

Primeiramente, as variáveis categóricas foram transformadas em *dummies* (valores zero ou um) para o cálculo das distâncias. Já as variáveis contínuas foram normalizadas (média zero e variância 1) e seus valores discrepantes foram tratados com os valores do percentil 99 da dispersão de cada variável.

Através da análise de cluster, pela técnica de *k-means* e distância euclidiana, foram criados cinco clusters com as seguintes distribuições:

**Tabela 10 – Distribuição dos clusters**

Cluster	Frequência	%
1	26.739	24%
2	20.889	19%
3	6.626	6%
4	34.238	31%
5	22.496	20%
Total	110.988	100%
Missing	4.974	
Total Geral	115.962	

Os valores faltantes (*missings*) na classificação dos clusters se devem pela falta de informação em pelo menos uma das 11 variáveis utilizadas para a construção dos clusters.

As descritivas das variáveis utilizadas na construção dos clusters e das variáveis complementares selecionadas, ou seja, variáveis importantes que distinguem os clusters, podem ser encontradas nas tabelas 2 e 3, sendo a Tabela 6.2 de variáveis contínuas e a Tabela 11 de variáveis categóricas.

**Tabela 11 – Médias das variáveis contínuas utilizadas para a construção dos clusters e variáveis complementares por cluster**

Tipo	Descrição	Cluster					Total
		1	2	3	4	5	
Construção dos Clusters	Idade do RF	41	39	45	49	61	48
	Quantidade de pessoas na família	5,4	3,5	3,7	2,6	2,9	3,6
	Anos de estudo do RF	2,5	8,2	6,7	2,1	1,9	3,6
	Renda familiar mensal total	241,00	228,94	749,58	108,95	963,00	374,70
	Remuneração de emprego do RF	30,21	42,42	660,02	40,14	5,68	68,20
Complementares	Renda familiar per capita mensal	45,54	68,56	237,05	46,53	389,59	131,35
	Percentual de crianças entre 0 a 2 anos na família	2,1%	2,2%	1,0%	0,5%	0,2%	1,2%
	Percentual de crianças entre 3 a 6 anos na família	4,7%	4,5%	2,5%	1,2%	0,5%	2,6%
	Percentual de pessoas que não frequenta/frequentou escola na família	13,9%	8,0%	8,5%	19,5%	27,1%	16,9%
	Percentual de pessoas acima de 14 anos que trabalham na família	27,4%	32,5%	47,8%	36,5%	14,1%	29,7%
	Percentual de renda de aposentadoria em relação a renda total	15,1%	10,1%	5,0%	5,0%	91,2%	28,3%

**Tabela 12 – Frequências das variáveis categóricas utilizadas para a construção dos clusters e variáveis complementares por cluster**

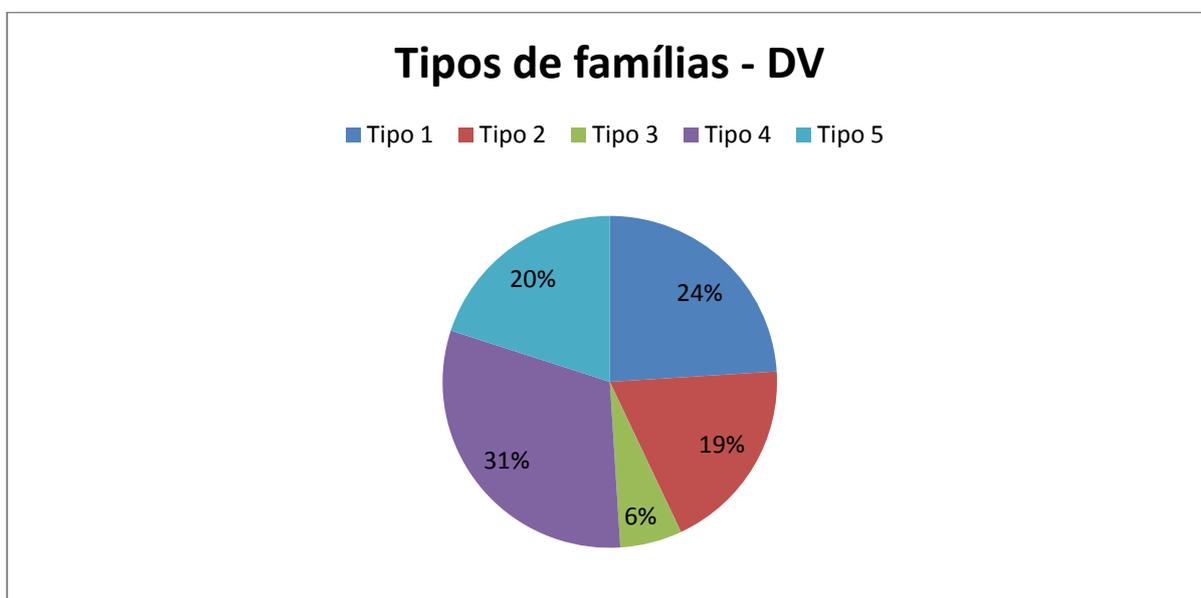
Tipo	Descrição	Categoria	Cluster					Total
			1	2	3	4	5	
Construção dos Clusters	Local do domicílio	Rurais	72,1%	41,6%	36,7%	58,2%	60,0%	57,5%
		Urbanas	27,9%	58,4%	63,3%	41,8%	40,0%	42,5%
	Água canalizada	Não	47,8%	19,7%	19,0%	39,0%	37,0%	35,9%
		Sim	52,2%	80,3%	81,0%	61,0%	63,0%	64,1%
	Possui banheiro	Não	29,7%	8,9%	7,8%	23,2%	20,4%	20,6%
		Sim	70,3%	91,1%	92,2%	76,8%	79,6%	79,4%
	Escoamento sanitário	Outros	76,6%	56,0%	53,3%	68,4%	68,9%	67,2%
		Rede coletora de esgoto/pluvial ou fossa séptica	23,4%	44,0%	46,7%	31,6%	31,1%	32,8%
	Destino do lixo	Outros	70,2%	33,9%	31,8%	56,6%	57,8%	54,4%
		É coletado diretamente ou indiretamente	29,8%	66,1%	68,2%	43,4%	42,2%	45,6%
	Iluminação	Outros	5,1%	2,2%	1,7%	5,9%	5,1%	4,6%
		Elétrica	94,9%	97,8%	98,3%	94,1%	94,9%	95,4%
	Região	Norte	0,3%	0,3%	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%
		Nordeste	89,1%	87,8%	73,1%	87,3%	86,3%	86,8%
Sudoeste		8,3%	6,0%	10,3%	7,9%	10,1%	8,2%	
Sul		1,8%	4,3%	10,7%	3,3%	2,2%	3,4%	
Centro-Oeste		0,5%	1,5%	5,4%	1,2%	1,2%	1,3%	
Arranjo Familiar	Casal com filhos	74,6%	52,1%	50,8%	33,8%	36,0%	48,5%	
	Casal sem filhos	0,0%	4,5%	6,0%	17,7%	23,5%	11,4%	
	Composta	0,3%	0,3%	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	
	Estendida	11,3%	8,8%	11,0%	7,3%	14,0%	10,1%	
	Monoparentais	13,7%	30,6%	27,6%	26,1%	15,4%	21,9%	
	Pessoa sem parentesco	0,1%	0,2%	0,2%	0,4%	0,5%	0,3%	
Família recebeu aposentadoria, aposentadoria rural, pensão ou BPC	Não	86,5%	90,9%	91,5%	96,0%	5,7%	74,2%	
	Sim	13,5%	9,1%	8,5%	4,0%	94,3%	25,8%	
Faixa de renda per capita	Renda pc até R\$ 77,00	80,1%	74,9%	13,5%	86,6%	0,5%	61,0%	
	Renda pc de R\$ 77,01 até R\$ 154,00	13,4%	11,3%	22,0%	8,2%	5,8%	10,4%	
	Renda pc de R\$ 154,01 até R\$ 394,00	6,5%	13,1%	50,3%	4,7%	58,2%	20,3%	
	Renda pc acima de R\$ 394,00	0,0%	0,7%	14,2%	0,5%	35,4%	8,3%	
RF sabe ler e escrever	Sim	76,3%	100,0%	93,3%	69,9%	60,8%	76,7%	
	Não	23,7%	0,0%	6,7%	30,1%	39,2%	23,3%	
Grau de instrução do RF	Sem instrução	25,8%	0,0%	7,5%	32,5%	42,4%	25,3%	
	Fundamental incompleto	73,1%	38,7%	45,8%	65,7%	54,6%	59,0%	
	Fundamental completo	0,7%	21,1%	9,9%	0,3%	1,3%	5,1%	
	Médio incompleto	0,1%	10,1%	4,7%	0,0%	0,3%	2,3%	
	Médio completo	0,0%	29,1%	26,6%	0,0%	0,5%	7,2%	
	Superior incompleto ou mais	0,0%	1,0%	4,4%	0,0%	0,0%	0,5%	
RF trabalha	Não	66,1%	66,5%	6,5%	61,5%	89,2%	65,9%	
	Sim	33,9%	33,5%	93,5%	38,5%	10,8%	34,1%	
Função principal do trabalho do RF	Trab. por conta própria (bico, autônomo)	21,9%	40,0%	12,5%	30,4%	14,4%	26,2%	
	Trab. temporário em área rural	48,9%	35,3%	4,2%	48,0%	34,6%	37,8%	
	Emp. sem carteira de trabalho assinada	1,7%	5,5%	18,7%	1,8%	1,4%	5,2%	
	Emp. com carteira de trabalho assinada	0,4%	1,2%	33,6%	0,5%	0,5%	6,0%	
	Trab. doméstico sem cart. de trab. assinada	1,8%	5,0%	2,3%	3,2%	0,9%	2,9%	
	Trab. doméstico com cart. de trab. assinada	0,1%	0,1%	2,3%	0,0%	0,1%	0,4%	
	Trabalhador não-remunerado	25,0%	12,4%	0,2%	15,8%	47,7%	16,9%	
	Militar ou servidor público	0,2%	0,5%	26,1%	0,2%	0,3%	4,5%	
	Empregador	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
	Estagiário	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	
Aprendiz	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		
RF teve trabalho remunerado em algum período dos últimos 12 meses	Sim	26,6%	31,2%	96,3%	33,7%	5,6%	29,6%	
	Não	72,0%	67,0%	0,0%	58,8%	84,6%	65,2%	
Possui pessoas de 0 a 7 anos na família	Não	63,0%	72,7%	82,9%	93,8%	96,8%	82,4%	
	Sim	37,0%	27,3%	17,1%	6,2%	3,2%	17,6%	
Possui pessoas de 7 a 13 anos na família	Não	32,9%	56,3%	64,9%	84,8%	91,3%	67,1%	
	Sim	67,1%	43,7%	35,1%	15,2%	8,7%	32,9%	
Possui pessoas de 14 a 17 anos na família	Não	26,7%	51,5%	54,4%	77,0%	84,9%	60,3%	
	Sim	73,3%	48,5%	45,6%	23,0%	15,1%	39,7%	
Possui pessoas acima de 65 anos na família (exceto RF)	Não	97,9%	98,8%	96,7%	97,5%	70,2%	92,3%	
	Sim	2,1%	1,2%	3,3%	2,5%	29,8%	7,7%	
Possui pessoas acima de 14 anos que trabalham	Não	28,5%	33,8%	5,9%	37,6%	70,7%	39,5%	
	Sim	71,5%	66,2%	94,1%	62,4%	29,3%	60,5%	

## 6.4 Os tipos de clusters encontrados nas análises

Como foi explicado anteriormente, ao obter os clusters a partir de um conjunto limitado de variáveis (ou variáveis de construção dos clusters), outras variáveis de interesse foram agregadas (categóricas e descritivas), com o intuito de expandir a capacidade de análise e possibilitar um exame mais profundo do comportamento destas variáveis, dentro de cada cluster.

A proporção de cada tipo de agrupamento de famílias dentro do universo pesquisado pode ser observada no gráfico 13, a seguir:

**Gráfico 13 – Tipos de clusters e sua proporção – Famílias DV**



Fonte: Cadastro Único de Programas Sociais Famílias (set/2015) e Folha de pagamento SIBEN (dez/2014).

Dessa maneira, os cinco clusters encontrados foram nomeados para reforçar sua identidade e seus traços próprios e também para marcar as diferenças entre eles, a partir de suas características mais determinantes. A seguir, serão descritos cada tipo encontrado.

#### **6.4.1 Cluster 1- Famílias rurais multigeracionais**

Este tipo de família corresponde a quase um quarto do universo das famílias DV (24%) e se caracterizam por ser predominantemente rural (72%), com um núcleo familiar numeroso (em média 5,4 pessoas), cuja composição mostra uma diversidade de gerações no seu interior. Quase 40% destas famílias contam com crianças de 0 a 7 anos de idade, 67% com crianças de 8 a 13 anos de idade e 73% com adolescentes de 14 a 17 anos de idade. São, maiormente, chefiadas por um casal (75%), sendo que as famílias monoparentais representam apenas 13% neste grupo. O RF tem idade média de 41 anos.

Este cluster se caracteriza, ademais, pela precária renda familiar (abaixo dos R\$77,00 per capita mensais) e, portanto, considerados, segundo as linhas de pobreza estabelecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social, extremamente pobres. Um traço bem marcante deste tipo de família refere-se à escolaridade do Responsável Familiar. Cerca de 100% dos RFs obtiveram, no máximo, o ensino fundamental incompleto e quase 26% não possui nenhuma instrução.

Quanto às atividades laborais do RF, estes mostram baixa ou precária inserção no mercado de trabalho. Cerca de 66% deles declaram não trabalhar regularmente, metade (48,9%) realiza trabalhos temporários no campo e 22% trabalha por conta própria (bico, autônomo) e 25 % realiza trabalho não remunerado, provavelmente em casa. A porcentagem daqueles que possuem emprego (com ou sem carteira assinada) é quase zero.

#### **6.4.2 Cluster 2 – Famílias urbanas conectadas**

Este agrupamento de famílias corresponde a 19% das famílias DV e se caracteriza por ser um tipo predominantemente urbano (cerca de 60%), com uma média de 3,5 pessoas e contam, em sua composição, com 27% de crianças de 0 a 6 anos de idade, com cerca de 40% de crianças de 7 a 13 anos (43%) e aproximadamente 50% de adolescentes de 14 a 17 anos. Mais da metade apresenta arranjo familiar tipo casal com filhos (52,1%), no entanto é neste tipo de família que se encontra o maior percentual de famílias monoparentais (31%). Também se destaca por contar com os RFs mais jovens, que possuem, em média, 39 anos.

De maneira assemelhada ao Cluster 1, a maioria destas famílias (73%) apresentam baixa renda (inferior a R\$77,00 per capita mensais) e, portanto, abaixo da linha da pobreza extrema. O RF tem precária inserção laboral (66% declara não trabalhar regularmente) e quando exerce alguma atividade, na maioria das vezes (40%) se refere a trabalho por conta própria e trabalho temporário em zona rural (35%). Sobre este último aspecto, sugere-se que, apesar de serem predominantemente urbanas, residem em áreas próximas à zona rural, que as possibilitam, durante o período de alta demanda de trabalho no campo, de serem contratadas por um curto período de tempo.

Apesar de contarem com baixa renda e precária inserção laboral, as famílias deste cluster possuem uma particularidade em relação ao acesso aos serviços públicos. Este grupo possui elevados percentuais de acesso à água canalizada (80,3%), rede coletora de esgoto (44%), coleta de lixo (66,1%), superiores aos dos demais clusters. Por esta maior interação com a oferta pública de serviços e por obterem renda, maiormente de trabalho autônomo, o que sugere uma capacidade de articular e mobilizar recursos do seu entorno, estas famílias foram denominadas de “conectadas”.

Também é importante salientar que, apesar da baixa renda, 100% dos seus RFs sabem ler e escrever, sendo que 38% possuem ensino fundamental incompleto e 30% ensino médio completo, sendo este, portanto, um ponto de destaque para este agrupamento.

#### **6.4.3 Famílias de alta inserção laboral**

Este grupo representa apenas 6% das famílias DV e se distingue, substancialmente, dos demais clusters encontrados, em relação à robustez e composição do seu portfólio de ativos. São famílias predominantemente urbanas (63,3%), de tamanho médio (3,7 pessoas compõem, em média o núcleo familiar) e um pouco mais da metade (50,8%) apresenta arranjo familiar do tipo “casal com filhos” e quase 30% destas famílias são monoparentais. A maioria destas famílias não têm crianças de 0 a 6 anos (73%), porém, mais da metade (56,3%) têm crianças de 7 a 13 anos de idade e metade contam com membros entre 13 e 17 anos de idade. O núcleo familiar é composto, maiormente, por adultos (71%), seguido de adolescentes entre 14 e 17 anos (14%) e crianças entre 7 a 13 anos (10%). A idade média do Responsável Familiar é de 45 anos.

Metade das famílias (50,2%) deste grupo apresenta uma renda per capita mensal entre R\$ 154,00 e R\$ 394,00, muito superior à dos demais clusters. É denominada família de alta inserção laboral porque difere, significativamente, neste quesito, dos demais agrupamentos. Cerca de 93,5% dos RF trabalha regularmente e a qualidade dos vínculos laborais é bastante diferenciada em relação ao universo pesquisado. Este foi o único cluster que apresentou taxas relevantes de emprego formal dos RFs. Cerca de 30% deles têm emprego com carteira assinada, 26,1% são empregados públicos ou militares e 19% possui emprego sem carteira assinada. Ou seja, quase a totalidade dos RFs tem um vínculo de trabalho sólido, com renda permanente e, ao contrário dos demais clusters, são baixos os percentuais daqueles que trabalham por conta própria (12,5%) ou fazem “bicos” em zonas rurais (apenas 4,2%). Ademais, 94% dos membros familiares, com idade acima de 14 anos, trabalham, taxa bem superior aos demais agrupamentos.

A escolaridade dos RFs neste cluster também se diferencia dos demais. Cerca de 46% dos RFs têm o fundamental incompleto e aproximadamente 30% têm ensino médio completo. Estas características são similares àquelas encontradas para os RFs do cluster 2; no entanto, quase 5% dos RFs das famílias deste cluster têm ensino superior completo, enquanto os demais clusters apresentam grau de escolaridade reportado como zero (ou máximo 1%).

Estas famílias também possuem um alto acesso a serviços públicos básicos, ligeiramente inferior ao daquelas famílias pertencentes ao cluster 2 (que possuem, em geral, o melhor acesso a estes serviços, entre todos os grupos).

#### **6.4.4 Famílias rurais adultas**

Este agrupamento de famílias representa 31% do total das famílias DV e se caracteriza por serem predominantemente rurais (58%) e apresentarem um núcleo familiar reduzido (média de 2,7 pessoas), composto maioritariamente de adultos (83%) e com baixa participação (7%) de crianças e adolescentes (0 a 13 anos). Cerca de 94% destas famílias não possuem crianças de 0 a 7 anos de idade, 85% não possuem crianças de 7 a 13 anos de idade e cerca de 78% tampouco possuem, entre seus membros, adolescentes entre 14 e 17 anos de idade, (por esta razão foram denominadas de famílias adultas). A idade média dos RFs, de 49 anos, é um pouco superior à dos clusters anteriores.

Quanto ao arranjo familiar, neste agrupamento de família prevalecem os casais com filhos (34%), mas é elevado o percentual de famílias monoparentais (26%). Este cluster também apresenta uma particularidade quanto a este aspecto: possui o mais alto percentual de casal sem filhos (17%) e famílias unipessoais (14%) entre todos os grupos.

No tocante à escolaridade dos RFs, nota-se que apresentam também um baixo nível, dado que cerca de 30% deles não sabe ler e escrever e 32% não têm nenhuma instrução. Aqueles que tiveram acesso à escola, alcançaram, no máximo, o ensino fundamental incompleto (65%).

Cerca de 86% destas famílias, de modo similar a outros clusters, apresentam renda per capita mensal abaixo da linha da pobreza extrema (inferior a R\$77,00) e 61% dos RFs não trabalham regularmente. Quando o fazem, metade dos RFs se dedica aos trabalhos temporários na zona rural e 30% trabalham como autônomos ou fazendo “bicos”.

Quanto ao acesso a serviços públicos básicos, por estarem em zona rural, apresentam, para a maioria dos serviços, acesso similar ou ligeiramente superior ao cluster 1, também predominantemente rural.

#### **6.4.5 Famílias do tipo “ninho vazio”**

Este cluster especial é composto por famílias formadas, maiormente, por pessoas mais adultas, já que os RFs têm, em média, 61 anos e 92,1% dos seus membros são adultos e dentre estes, 25% têm mais de 65 anos. São núcleos familiares pequenos (em média 2,9 pessoas), predominantemente rurais (60%).

Quanto ao arranjo familiar, este cluster apresenta bastante heterogeneidade, sendo que 36% são casais com filhos, 23% casais sem filhos, 15% famílias monoparentais e 14% famílias estendidas (maior percentual entre os todos os clusters).

A renda per capita mensal deste grupo é significativamente diferente dos demais grupos, já que 58% das famílias apresentam renda per capita mensal entre R\$154,01 e R\$394,00) e cerca de 35% acima de R\$394,00. A explicação para esta renda muito mais elevada que os demais clusters, reside na sua origem. Diferentemente dos outros agrupamentos, a maior parte da renda familiar advém de aposentadorias (92%), enquanto

esta origem de renda possui baixíssima representatividade na composição total da renda familiar nos demais clusters.

A escolaridade dos seus RFs são a menor entre todos os grupos. Em torno de 40% não sabem ler e escrever e 42% não têm nenhuma instrução. Apenas 55% alcançaram, no máximo, o ensino fundamental incompleto.

Como este grupo obtém renda especialmente de aposentadoria, cerca de 90% dos RFs não trabalham e quando o fazem, em torno de 35% se dedica ao trabalho temporário na zona rural e 10% a “bicos” ou serviços autônomos.

Em relação ao acesso a serviços públicos essenciais, este grupo se assemelha aos demais clusters predominantemente rurais (1 e 4), com percentuais ligeiramente superiores ao cluster 1, que apresenta, como comentado, o acesso mais restrito entre todos.

## 6.5 Resumo dos clusters

A seguir, o Quadro 8 resume os destaques das características identificados para cada cluster:

**Quadro 8 – Destaques dos clusters**

Cluster	Destaques quanto às suas características
<b>Famílias rurais multigeracionais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Média de 6 membros familiares;</li> <li>✓ Predominantemente rurais (72%);</li> <li>✓ Responsável familiar com baixa escolaridade (fundamental incompleto) ou sem instrução (99%);</li> <li>✓ Baixa renda per capita (abaixo dos R\$77,00 pc mensais)</li> <li>✓ Baixa inserção do RF no mercado de trabalho</li> </ul>
<b>Famílias urbanas conectadas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ RF possui alta escolaridade comparada (média de 8, 2 anos) – 100% sabe ler e escrever e 70% têm entre o ensino fundamental incompleto e médio completo;</li> <li>✓ Predominantemente famílias urbanas;</li> <li>✓ Apesar de apresentarem baixa renda familiar (até R\$77,00 pc mensais) possuem condições de acesso a serviços públicos acima da média (água, energia, coleta de lixo e esgotamento sanitário);</li> <li>✓ Quando o RF trabalha, 40% são trabalhadores por conta própria.</li> </ul>

### Continuação Quadro 8

Cluster	Destaques quanto às suas características
<b>Famílias de alta inserção laboral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Predominantemente urbanas (63%);</li> <li>✓ 93% dos RF sabe ler e escrever e 30% têm entre o ensino médio e superior;</li> <li>✓ 93% dos RF trabalham e 33% com carteira assinada, 26% são militares ou servidores públicos;</li> <li>✓ Renda per capita mensal bem acima da média dos demais grupos</li> <li>✓ 94% dos membros acima de 14 anos trabalham</li> <li>✓ Bom acesso a serviços públicos (acima da média dos demais clusters)</li> </ul>
<b>Famílias rurais adultas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Predominantemente rurais (58%), poucos membros (média de 2,6), 82% adulta e baixa participação de crianças (6%);</li> <li>✓ 98% dos RF não possuem instrução ou apenas ou apenas o ensino fundamental incompleto;</li> <li>✓ 40% dos RF trabalham e majormente em trabalho rural temporário;</li> <li>✓ Baixa renda pc mensal (até R\$77,00)</li> </ul>
<b>Famílias do tipo “ninho vazio”</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Predominantemente rural (60%);</li> <li>✓ RF tem idade média de 61 anos e 97% deles não têm instrução ou possuem ensino fundamental incompleto e 60% não sabem ler ou escrever;</li> <li>✓ 92% da renda vêm de aposentadorias e pensões;</li> <li>✓ Renda pc acima da média (R\$963 mensais);</li> <li>✓ Pouca participação de membros abaixo de 17 anos (7%), 70% acima de 65 anos</li> </ul>

Elaboração própria, a partir das análises realizadas na seção 6.5

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A trajetória deste estudo permitiu aprofundar os conhecimentos acerca do fenômeno do desligamento voluntário de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), sua distribuição no tempo e no espaço, a partir dos dados do Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC), referente a um período de nove anos. Esta enorme massa de dados, desagregada ao nível de município, possibilitou uma análise rica e detalhada do evento. O mapa do país (Figura 5.1), obtido a partir desta organização dos dados, revela uma distribuição sem um padrão definido, no entanto com pistas importantes sobre a concentração ou escassez do evento em municípios e regiões do país, como, por exemplo: o baixo percentual relativo de desligamento nas principais capitais do Brasil (famílias desligadas em relação ao total de famílias beneficiárias) e o alto percentual de desligamento relativo presente na região Nordeste.

Na segunda aproximação ao universo do desligamento voluntário do PBF, a dimensão de análise passou a ser a das famílias registradas no Cadastro Único de Programas Sociais, separadas em três grandes grupos, a saber: i) famílias não beneficiárias do PBF ii) famílias beneficiárias do PBF e iii) famílias DV, isto é, desligadas voluntariamente do PBF. Nesta etapa foram encontradas as características que marcavam os portfólios de ativos destes grupos e, com elas, as primeiras pistas sobre os possíveis fatores-chave que propulsionaram o desligamento voluntário das famílias.

Conhecer mais profundamente os protagonistas do desligamento voluntário do Programa Bolsa Família constituiu o objetivo principal desta tese e foi o motor que impulsionou cada etapa da pesquisa. O desligamento voluntário do Bolsa Família, foi, no âmbito deste trabalho, interpretado, inicialmente, como uma autodeclaração de “saída da pobreza” por parte das famílias beneficiárias. Dessa forma, conhecer melhor as características destas famílias e o que as distinguem das que permanecem beneficiárias, foi o propósito central do estudo, com o intuito de desvendar o que de fato induziu essa saída do PBF.

A partir dos resultados obtidos, esta seção final da tese reúne reflexões sobre características relevantes do portfólio de ativos das famílias DV e suas implicações para a agenda futura do PBF e das políticas sociais no país.

## **A Teoria AVEO, hipótese central da pesquisa e o trabalho empírico**

A ancoragem teórica desta tese se encontra na abordagem AVEO, a qual propõe um marco conceitual mais ampliado e mais dinâmico para estudar a pobreza, que visa superar as visões puramente econômicas, rígidas, que tendem a subestimar a complexidade do fenômeno e seus mecanismos de reprodução. Neste sentido, o paradigma AVEO traz um recurso cognitivo importante quando propõe analisar a pobreza a partir da posse e do manejo de ativos.

Neste eixo explicativo, descansa a hipótese central desta tese, segundo a qual, famílias com portfólios de ativos mais robustos teriam mais possibilidades de sair da pobreza. A verificação desta hipótese, a partir da análise dos dados empíricos das famílias do Cadastro Único, especialmente daquelas que se desligaram voluntariamente do PBF, possibilitou a verificação de que a hipótese não se confirma em sua totalidade. Os achados da pesquisa desenvolvida demonstram uma realidade muito distante daquela que se esperaria, seguindo os postulados teóricos em referência.

A revelação mais importante se encontra no surpreendente portfólio de ativos das famílias desligadas voluntariamente<sup>73</sup>. Se, a partir do marco analítico ofertado pela abordagem AVEO, os ativos são os principais recursos com os quais os domicílios contam para enfrentar as adversidades externas, a realidade mostrou-se um tanto distinta, confirmando apenas parcialmente a hipótese. A análise de cluster possibilitou identificar apenas um “tipo ideal” de famílias, que cumpriria, na íntegra, a teoria. Este corresponderia ao Tipo 3 (Famílias de Alta Inserção Laboral), que apresentam, de fato, um vigoroso portfólio, com relativa alta escolaridade dos seus Responsáveis Familiares (RFs), bom acesso a serviços de infraestrutura pública, baixa razão de dependência demográfica, alto percentual de adultos trabalhando, entre outros. Os demais agrupamentos encontrados, conforme detalhado no capítulo 6, apresentam sérios déficits no seu portfólio, sobretudo aqueles relacionados à educação e inserção laboral dos seus RFs.

---

<sup>73</sup> É fato, pois, como mencionado anteriormente, que nem todos os ativos puderam ser observados neste trabalho investigativo, pelas limitações que o meio de verificação (Cadastro Único) ofereceu. Por exemplo, não foi possível observar os ativos relacionados ao capital social (relações intradomiciliares, relações com a comunidade e com os principais agentes – governo, políticos, ONGs, entre outros) e às condições de saúde do responsável familiar e dos demais membros. Tampouco se pôde contar com informações completas acerca das estratégias de mobilização dos ativos, por parte das famílias. Estes aspectos somente podem ser capturados a partir de metodologias de pesquisa que diferem substancialmente do escopo desta investigação.

Adjacente à hipótese central colocava-se uma segunda afirmação hipotética, por meio da qual presumia-se que, efetivamente, aquelas famílias que alcançaram o desligamento espontâneo do PBF não sofriam de uma condição severa de pobreza; ou seja, não estariam entre os mais pobres ou destituídos de ativos, entre todos os beneficiários do PBF e, aí, se encontraria a chave do desligamento voluntário. Contudo, ao contrário do que se supunha, os dados do Cadastro Único mostraram que estas famílias são, na sua maioria, ainda bastante vulneráveis, em que pese a sua renúncia ao benefício.

Na sua maioria (61%), as famílias DV são extremamente pobres, quando observados critérios de renda e os parâmetros do Ministério do Desenvolvimento Social<sup>74</sup>. Complementarmente, a análise de outros ativos, mostra situações ainda mais emblemáticas, que foram selecionados para embasar as reflexões a seguir.

### **O ativo educação e a inserção laboral dos Responsáveis Familiares das Famílias DV**

O ativo educação é amplamente defendido pela literatura do campo do desenvolvimento<sup>75</sup> como um dos mais importantes fatores para o bem-estar dos indivíduos, famílias e comunidades; e seus efeitos, diretos e indiretos, vão desde a capacidade de criar e mobilizar outros ativos e o uso eficiente dos direitos cidadãos até um maior desempenho no acesso ao crédito, no manejo de um pequeno negócio, na maior probabilidade de contar com um trabalho digno, entre muitos outros (KAZTMAN, 1999; MOSER, 1998, 2008). A educação também é reconhecida como um fator criticamente importante para o desenvolvimento e crescimento econômico, bem como para a redução das desigualdades, fato comprovado para o caso brasileiro (MENEZES-FILHO e VASCONCELLOS, 2007).

Assim sendo, o quadro encontrado sobre o ativo educação das famílias DV despertam algumas curiosidades. Estas famílias se destacam por apresentarem o mais baixo perfil de escolaridade entre seus Responsáveis Familiares: quase a metade dos anos de estudo (3,55); mais que o dobro de percentual (25%) sem nenhuma instrução; e mais que o dobro (23,5%) não sabe ler e escrever, comparados às demais famílias do Cadastro Único. São amplamente reconhecidas as evidências das taxas de retorno da educação formal, associadas a uma melhor inserção no mercado de trabalho e a melhores salários. Confirmando este postulado, foi verificada, em consequência disso, a precária condição

---

<sup>74</sup> Sobre este aspecto, é importante salientar que o dado de renda disponível é aquele referente à sua última atualização no Cadastro Único, captada até dezembro de 2014 (data de corte da base de dados da folha de pagamento).

<sup>75</sup> A literatura especializada se referencia, principalmente, nos trabalhos seminais de Becker(1962), Schultz(1964) e Mincer (1968).

laboral dos RFs das famílias DVs: 66% não trabalha com regularidade e sua participação na renda familiar é inferior aos demais grupos, aspectos já mencionados no capítulo anterior. O que foi averiguado, a partir destes dados, é que a escolaridade e renda do Responsável Familiar, parece não ter sido a chave para a saída do Programa. As famílias se desligaram do PBF apesar da precária situação educacional e laboral dos RFs.

Os dados também sugerem que os demais membros da família compensam a participação do RF no sustento material da família. Sobre esta situação é relevante promover, no mínimo, duas linhas de reflexões.

### **A inserção laboral de adolescentes e jovens**

A primeira diz respeito a estratégia utilizada, por estas famílias, de impulsionar a entrada dos filhos no mercado trabalho (sobretudo os adolescentes), para compensar a pouca capacidade do RF de auferir renda. Esta decisão consiste em um recurso de curto prazo, com ganhos decrescentes e negativos no futuro. Ao ingressar no mercado de trabalho de maneira precoce, estes jovens muitas vezes interrompem sua trajetória de estudos, reforçando um ciclo de perpetuação de baixos salários e de pobreza, mais adiante, quando assumirem as chefias de suas próprias famílias.

Em pesquisa realizada no final dos anos 1990, na região metropolitana de Montevideu (realidade que pode ser extrapolada às regiões urbanas brasileiras), foi revelado que, já nessa época, para que um jovem, entre 20-30 anos pudesse obter renda suficiente para manter uma família reduzida (de três pessoas) fora da pobreza, seria necessário que tivesse, no mínimo, 17 anos de estudo (KAZTMAN, 1999).

Ademais, pesquisas no âmbito da transmissão intergeracional de ativos também revelam um quadro preocupante. Moser (1998) encontrou fortes correlações entre o baixo nível educacional dos pais e a precária inserção laboral dos seus filhos, ainda que estes tivessem uma escolaridade maior que a de seus pais. Resultados similares foram demonstrados em pesquisa realizada nos Estados Unidos (BEEGLEY, 2008), a qual confirmou a alta probabilidade de que filhos de pais com baixo nível educacional e de salários repitam a trajetória dos pais. Rank (2008), por sua vez, explica que pais de baixa escolaridade e renda são menos capazes de maximizar as oportunidades educacionais para seus filhos, perpetuando um ciclo danoso.

Assim, os filhos de pais com baixa escolaridade e com difícil inserção laboral encontram-se em franca desvantagem pela fragilidade das *networks* (que não são introduzidas pelos pais) e pela dificuldade destes pais em afiançar um apoio permanente à sua trajetória educacional. Em termos econômicos, resulta bastante complicado para pais pobres manter os filhos em prolongados períodos na escola.

### **A questão pendente: a ativação do RF é uma porta de saída do PBF?**

Se os dados encontrados mostram que os RFs das famílias DV têm menos inserção no mercado de trabalho, torna-se relevante, pois, resgatar a discussão acerca das portas de saída, promovidas no Capítulo 4. A ativação dos RFs não parece ser um tema simples; ao contrário, sobre este orbitam desafios de grande magnitude. Vale a pena esclarecer que a maioria dos RFs trabalha, mas que, devido a seu baixo nível educacional e de habilidades (*skills*), se dedicam a atividades de baixa remuneração (ou não remuneradas), muitas vezes informais, instáveis e intermitentes.

Os dados descortinam a existência de um déficit estrutural na educação formal destes chefes de famílias, o que requereria políticas educacionais dirigidas especialmente para este público (a exemplo do já existente programa de Educação para Jovens e Adultos – EJA), adequadas às suas necessidades; e que, ademais, busquem articular, de maneira clara e deliberada, estes programas aos de transferências de renda, com o objetivo de sua inclusão no sistema educativo (atualmente o PBF está dirigido a aumentar a escolaridade somente dos filhos). Sem nenhuma dúvida, o Cadastro Único e o Programa Bolsa Família apresentam uma enorme potencialidade, como fonte de identificação das brechas educacionais de adultos no país e como “catalisador” de oportunidades, respectivamente.

Adicionalmente, um aumento da escolaridade formal destes RFs, não representa, de forma inequívoca e direta, sua melhor inserção laboral e, conseqüentemente, sua saída da condição de pobreza. Ao tratar este tema de forma simplista e reducionista, tampouco se avançaria na resolução deste complexo problema. São reconhecidas as barreiras de acesso ao mercado de trabalho quanto à idade, gênero, estigmas sociais, diferenças culturais, capacidade de adaptação, entre outros, que devem ser consideradas. Moser (2008) adverte que investimentos no capital humano são necessários, mas não são suficientes para que as pessoas mais pobres possam competir e se beneficiar, como indivíduos, numa economia de mercado. A um baixo nível educacional há uma correspondência direta com retornos no

mercado de trabalho, mas o contrário não é verdade. Ou seja, contar com alto nível de escolaridade é uma condição necessária, mas não suficiente para garantir bons retornos numa arena competitiva.

Neste sentido, a agenda de inclusão produtiva das famílias pobres e extremamente pobres, representa uma questão que não pode ser resolvida somente com a ação do governo, pois depende, sobretudo, da articulação dos diversos atores e das dinâmicas que compõem a estrutura de oportunidades presentes. O Estado pode (e deve, seguramente) promover esta articulação entre os agentes, de maneira a oportunizar a entrada e permanência dos mais pobres nas atividades produtivas, mas entende-se que é necessário um outro marco de políticas, distinto do que se tem atualmente. Se simplesmente são atreladas a oferta de educação e formação profissional à saída da pobreza, há uma transferência imediata de responsabilidade às famílias sobre seu destino (e esta é uma das críticas principais às formulações iniciais da teoria dos ativos, que foi superada com a inclusão das estruturas de oportunidade como parte do marco analítico da pobreza).

Assim, ainda que pesem as dificuldades e as travas para o acesso ao mercado de trabalho é necessário repensar em políticas de inclusão produtiva para estas famílias de maneira realista e articulada, com esquemas de co-responsabilização claros entre governos, sociedade, empresas e as famílias.

Para uma perspectiva mais integrada de políticas de inclusão social, a qual o PBF se coloca como eixo central, algumas reflexões emergem quanto à agenda de educação e trabalho das famílias PBF, a partir deste estudo. Primeiro, os jovens estão ingressando no mercado de trabalho para superar a escassez de renda dos RFs, colocando em risco a continuidade dos seus estudos e dos próprios supostos do PBF, de aumento de capital humano da segunda geração. Além disso, para que o PBF funcione como uma política equalizadora de oportunidades é necessário criar mecanismos articulados de apoio à continuidade da educação destes jovens (sobretudo o mais vulneráveis) e de acompanhamento da sua inserção no mercado de trabalho.

Por último, ressalta-se que a educação dos RFs deveria ser uma pauta importante para a agenda de enfrentamento da pobreza, mais além de sua possibilidade de gerar renda e saída da família do PBF. Ainda que educação tardia de adultos pudesse não justificar-se pelas taxas de retorno no mercado de trabalho, a importância de incluir este público, de forma efetiva, nas políticas educacionais ultrapassam este objetivo, por se tratar de uma

questão de direito. O quadro crítico encontrado no perfil das famílias pesquisadas ratificam esta necessidade.

### **A ruralidade das famílias DV**

Outro aspecto interessante que foi identificado no perfil das famílias que solicitaram o desligamento do PBF foi a sua prevalência de moradia nas áreas rurais do Brasil<sup>76</sup>. As famílias DV rurais representam 56% do seu total, mais que o dobro das demais famílias, que apresentam porcentagens muito similares, em torno dos 20%. Esta última proporção é representativa da população brasileira, pois cerca de 80% vive em áreas urbanas. Assim, se observa que no universo das famílias DV há um padrão diferenciado nesta proporção, mostrando assim que, neste subconjunto populacional, há uma clara concentração de famílias vivendo no meio rural.

Ainda que seja recorrente na literatura internacional (HULME, 2003; BEBBINGTON, 1999; CHAMBERS, 2013; FRANK, 1999), a abordagem da pobreza rural como sendo a mais severa e com mais propensão à cronicidade, o Brasil vivenciou, nos últimos anos, uma situação destacável a este respeito. A pobreza extrema decresceu, entre 2004-2013, de 7,6 % para 4% da população brasileira e a pobreza, de 22,4 para 8,9 %. No entanto, o mais impressionante é que nos domicílios agrícolas, estas taxas foram muito superiores. O que equivale dizer que, em 2004, a pobreza extrema dos domicílios agrícolas era três vezes maior que a extrema pobreza geral e, em 2013, estas se igualaram (SOARES et al, 2016).

Esta fotografia extraordinária da queda da pobreza e da extrema pobreza entre os domicílios agrícolas pode ofertar pistas destes efeitos sobre as famílias DV do meio rural. Ainda que o estudo refira-se especialmente aos resultados obtidos pelos “domicílios agrícolas”, segundo a categorização utilizada<sup>77</sup>, entende-se que, este dado pode ser uma proxy dos efeitos da redução da pobreza extrema no meio rural que poderia ter um efeito

---

<sup>76</sup> A distinção entre área urbana e rural no Brasil é definido pelo prefeito do Município. A partir desta definição, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE o classifica.

<sup>77</sup> Os autores utilizaram a classificação proposta por Del Grossi (2003) e categorizaram os domicílios em quatro tipos: (i) agrícolas, (ii) pluriativos, (iii) rurais não agrícolas e (iv) urbanos não agrícolas. Os critérios de classificação se fundamenta na atividade produtiva dos seus membros e na porcentagem (inferior ou superior a 67%) da renda familiar aferida com atividades rurais.

nestes desligamentos. O mesmo estudo identifica que a queda da incidência da pobreza entre os domicílios agrícolas foi determinada pela redução mais acentuada da pobreza para aqueles lares com membros assalariados (regiões Norte e Nordeste). Sugere-se, pois, que a queda da pobreza entre os domicílios agrícolas poderia estar vinculada a uma maior participação no mercado de trabalho assalariado e esta poderia ser uma das raízes da renúncia ao PBF.

Contudo se, por um lado, o trabalho assalariado nos domicílios agrícolas foi o maior responsável, segundo o estudo em referência, para a redução da pobreza entre os domicílios agrícolas, a pergunta pendente poderia ser: “qual seria então o efeito das políticas de apoio ao pequeno agricultor, que trabalha por conta própria, na redução da pobreza rural?”. A resposta obviamente não é fácil e tampouco inequívoca.

Em uma análise da literatura sobre este tema foram encontrados estudos cuja maioria são dirigidos aos efeitos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar-PRONAF no meio rural, que podem contribuir a esta discussão<sup>78</sup>. Segundo documentos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), de 2009, a partir do censo agropecuário do IBGE, de 2006, a agricultura familiar representa 84% dos estabelecimentos rurais no Brasil. O PRONAF é o principal programa de crédito para este segmento. Os estudos referentes aos efeitos do programa sobre os agricultores familiares não guardam consenso entre si. Pereira, Figueiredo e Loureiro (2004) constataram que o acesso ao crédito não apresenta evidências acerca dos resultados sobre a produção e, conseqüentemente, na renda familiar destes agricultores. Em distinta direção, Ferraz et al. (2008) concluem nos seus estudos que o PRONAF representa uma importante política pública que contribui para reduzir a pobreza rural. Aquino e Schneider (2010) apontam para a capacidade de criação de empregos promovida pelo PRONAF, no meio rural, funcionando, assim, como um mecanismo de manutenção e ou incremento de emprego e renda. Por fim, Batista e Neder (2011) concluem que os empréstimos concedidos pelo PRONAF mostraram-se estatisticamente significantes para a elevação da renda domiciliar per capita e para a redução da desigualdade de renda medida pelo Índice de Gini.

---

<sup>78</sup> No escopo do Plano Brasil Sem Miséria foram implementadas várias ações e programas e articulados a outros preexistentes ao Plano, com o objetivo de reduzir as desigualdades e melhorar as condições de vida no meio rural. São exemplos: o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, os serviços de Assistência Técnica e Rural (Ater), o Programa de Aquisições de Alimentos (PAA), entre outros. No entanto, não foi encontrado nenhum estudo de avaliação de impacto destas iniciativas que pudesse apoiar as análises aqui desenvolvidas.

Estes são alguns elementos deste debate que devem contar com mais profundidade na investigação sobre os possíveis fatores que influenciaram o desligamento voluntário deste importante contingente de famílias rurais do PBF. Aqui foram apresentadas apenas algumas linhas exploratórias sobre estas motivações.

Também outras explorações podem ser conduzidas no tocante a uma série de fatores (subjetivos, burocráticos, entre outros) que guardariam correlação não exclusivamente com a melhora da condição de vida (ou de sua percepção), mas que se relacionam, por exemplo, com as possíveis dificuldades de manter-se como beneficiário do PBF no meio rural, pelas distâncias, pelas dificuldades de comunicação com os Centros de Assistência Social (CRAS), responsáveis, na maioria dos municípios, pela gestão do benefício. Esta pode ser uma vertente investigativa, de cunho mais qualitativo, que poderia proporcionar uma melhor compreensão sobre estas motivações.

É salutar ressaltar que, sendo as famílias DV majoritariamente classificadas como rurais, o seu portfólio de acesso a serviços de infraestrutura pública (água encanada, luz elétrica, esgotamento sanitário e coleta de lixo) é bem inferior ao das demais famílias do Cadastro Único (PBF ou não). Isso também revela uma aparente contradição com os postulados da teoria AVEO, dado que estas famílias são muito mais destituídas destes ativos que as demais. Frequentemente a ausência ou insuficiências da infraestrutura pública estão associadas à falta de acesso e de qualidade de outros serviços públicos básicos, como os de saúde e de educação.

### **Autopercepção e poder de agência**

Ao serem reveladas as características dos portfólios das famílias DVs foi surpreendente, como mencionado anteriormente, encontrar que a maioria destas famílias vive em situação de privação de muitos ativos, de acordo com as observações realizadas pelo Cadastro Único.

Se, por um lado, em termos objetivos e técnicos, a maioria destas famílias poderia ainda ser classificada como pobre, como poderia ser explicada o seu desligamento do PBF de maneira voluntária? Esta é uma pergunta que, desafortunadamente, este estudo não poderá responder, pois suas fontes de informação (grandes bancos de dados vinculados ao PBF) não contam com tais subsídios. No entanto, esta questão provoca uma oportunidade

para que outros estudos avancem, a partir deste trabalho, no entendimento destes aspectos, que podem ser capturados através de outras metodologias de pesquisa (de natureza qualitativa) e de outras fontes de informações.

Porém, ainda que este estudo não possa responder este importante questionamento, os resultados da comparação da situação objetiva e subjetiva de pobreza destas famílias suscitam reflexões. Alguns estudos de fato utilizam métodos menos ortodoxos para a medição da pobreza a partir da autoavaliação das famílias e comunidades sobre sua situação econômico-social, seu empoderamento, suas capacidades e suas perspectivas para o futuro, entre outros aspectos. Um grande estudo conduzido pelo Banco Mundial<sup>79</sup> investigou comunidades pobres em 15 países utilizando metodologias de autopercepção, como as histórias individuais de vida (*individual life stories*), a escada da trajetória da vida (*ladder of life course*), entre outros métodos. Muitas vezes, os resultados encontrados nestas investigações diferem dos dados objetivos.

Por exemplo, um estudo realizado nas áreas rurais de províncias do Leste e Oeste da China revelam também interessantes resultados (GUSTAFSSON, B.; Yue, X; 2006). Aplicando a metodologia da *Subjective Line Poverty* – SLP, os pesquisadores encontraram que, naquelas áreas em que existia uma grande proporção de população pobre, as famílias objetivamente pobres (de acordo com a linha de pobreza nacional) não se percebiam como tal. Assim, o percentual de pobreza subjetiva se mostrou inferior àquele medido pela linha oficial da pobreza. Esta situação era oposta para as regiões mais ricas, com baixo percentual de pobres. Ou seja, o que o estudo mostrou é que as pessoas tendem a subestimar sua própria pobreza quando inseridas num contexto de generalizada escassez e privação.

Também a autopercepção da pobreza pode ser distinta da realidade objetiva quando há uma sensação de insegurança sobre o futuro. Neste sentido, os estudos conduzidos por Beinfield (2010), analisando o contexto de algumas comunidades na Jamaica, apontam que aqueles domicílios monoparentais femininos objetivamente não pobres se autoconsideraram pobres. Esta percepção foi atribuída à forte sensação de dependência destas mulheres aos programas sociais que as apoiavam no sustento de suas famílias. Dado que sua subsistência dependia, em grande medida, dos auxílios do governo e de outras iniciativas, estas chefes de família se sentiam com pouca capacidade de comando sobre a

---

<sup>79</sup> World Bank: Moving out the poverty, Volume II, 2009.

sua situação presente e futura. Assim, se autopercebiam pobres (ainda que materialmente não o fossem), pois a sua falta de autoconfiança e autonomia gerada pela passividade de sua condição de beneficiárias dificultava sua perspectiva de criar seu próprio futuro e tomar suas decisões de maneira livre e independente. Pode-se inferir, portanto, que estas mulheres percebiam a proteção social como um favor e não, de fato, como um direito.

Estes achados oriundos destas interessantes pesquisas revelam duas importantes questões. A primeira diz respeito aos fatores subjetivos da pobreza, aos quais envolvem os aspectos sociológicos, antropológicos e psicológicos que compõem o universo daqueles indivíduos rotulados como pobres. Esta complexa rede de interações sociais, econômicas e culturais condiciona a autopercepção de pobreza pelo simbolismo que cada contexto lhe confere.

A segunda questão que se interpõe neste debate diz respeito à capacidade de agência dos indivíduos e famílias, que se relaciona, por sua vez, com a autopercepção de sua condição. Ainda que consideradas objetivamente pobres, muitas famílias DV se autodeclararam não pobres e criaram um movimento de mudança em suas vidas. Este fato pode ser explicado, por alguns autores, na medida em que argumentam que a capacidade de agência precede a posse dos ativos, ou seja, as famílias podem enfrentar mais facilmente as adversidades quando possuem, primeiramente, capacidade para agir e engajar-se nas soluções dos seus próprios problemas. Esta seria uma condição fundamental, inclusive, para a criação e reprodução dos ativos (NAYARAN, D.; PRITCHETT, L.; KAPOOR.S, 2009). Neste raciocínio, mesmo que uma família possuísse um conjunto rico de ativos, estes não representariam uma real vantagem se não existisse uma capacidade de mobilização e articulação destes recursos.

Alsop (2006) considera a capacidade de agência como um dos componentes do empoderamento. Esta seria caracterizada pela capacidade de atuar em função daquilo que uma pessoa valoriza, visão que coincide com a definição de Sen (1985) a qual defende que o poder de agência permite que uma pessoa seja livre para fazer e alcançar a realização de suas metas, segundo os valores que esta pessoa considere como importantes.

As distintas capacidades das famílias em lidar com as adversidades seguramente se colocam como um fator chave para impulsionar e sustentar trajetórias de mudanças. Entender melhor qual foi a influência deste elemento na decisão de saída voluntária destas famílias também se coloca como uma agenda futura de investigação.

Outrossim, um ponto do debate que pode ser acrescentado é que, sendo a capacidade de agência um aspecto crítico para criação de novas possibilidades de vida, os serviços socioassistenciais, articulados com o PBF e as demais políticas, poderiam impulsionar estas capacidades, empoderando as famílias e fazendo com que estas possam maximizar suas oportunidades.

Sobre este tema, a partir das reflexões em torno da condição de agente das mulheres e a sua influência sobre as mudanças sociais, Sen (2013) desenvolveu uma crítica importante acerca da necessidade de incorporar e ampliar a perspectiva de agência (e de empoderamento) ao enfoque “*welfarista*”. O autor argumenta que os indivíduos são agentes ativos e não beneficiários passivos de programas sociais e, portanto, na sua visão, há uma indissociabilidade entre o aspecto de bem-estar e o aspecto da condição de agente.

### **Agenda Futura do Programa Bolsa Família – limites e potencialidades e como política de combate à pobreza**

O Programa Bolsa Família possui mais de uma década de existência e não pairam dúvidas sobre seus resultados e impactos alcançados, que mudaram, substancialmente, a vida de milhões de pessoas no Brasil. Seu enorme alcance e sua rápida expansão, alicerçada numa sofisticada engenharia de execução e de governança, o colocaram entre os programas de transferência de renda mais emblemáticos do mundo.

O PBF também trouxe uma nova dimensão simbólica, política, ética e técnica para as políticas sociais no Brasil. Sua contribuição foi ímpar ao lançar luzes sobre as condições de vida dos brasileiros mais pobres, até então muito pouco visíveis para as políticas públicas. A criação do PBF e do Cadastro Único de famílias contribuíram para a problematização das enormes iniquidades de renda e de acesso aos serviços sociais (e, obviamente, da qualidade destes), especialmente aqueles vinculados às políticas de assistência social, educação e saúde.

A universalização dos direitos sociais, impulsionada pelo marco constitucional de 1988, representou, indubitavelmente, uma conquista histórica para a sociedade brasileira e se erige como a linha mestra para organização dos serviços sociais no país. Segundo Jaccoud (2013, 2016), a expansão da oferta de serviços, desde os anos 1990, não se limitou ao volume, mas também a seu escopo e natureza. A autora identifica três modalidades de

ofertas continuadas que organizam as provisões no sistema de proteção social brasileiro na atualidade, a saber: (i) garantia de renda; (ii) serviços continuados de natureza universal e (iii) enfrentamento das desigualdades associadas a grupos específicos.

Estando o PBF no âmbito das provisões que visam à garantia de renda (de natureza não contributiva), a sua articulação e integração com as demais ofertas representa, pois, o seu maior desafio. Ainda que o programa tenha alcançado um reconhecido êxito e maturidade como política de transferência de renda, muito se questiona quanto ao sua capacidade de induzir e integrar uma estratégia mais ampla de enfrentamento da pobreza.

No seu marco conceitual e nos seus objetivos declarados o PBF se coloca como uma estratégia de alívio imediato da pobreza e com perspectivas de médio de longo prazo, de aumentar o capital humano da segunda geração das famílias atendidas. Assim sendo, lhe são conferidas responsabilidades indiretas quanto ao acesso a serviços que, por sua vez, assegurarão o alcance da integralidade dos seus objetivos últimos.

Contudo, o tema central deste debate relaciona-se com o tensionamento entre as políticas dirigidas a grupos específicos e aquelas de cunho universalista. Para Bronzo (2016), coadunar a universalidade (perspectiva de direitos iguais) com as diferenças (reconhecimento de tratamentos desigual para superar a desigualdade) não é algo trivial e, do ponto de vista operativo, significa flexibilizar serviços adequando-os às necessidades de grupos específicos, inseridos num marco de atenção universal. Jaccoud (2016) coincide com este pensamento e afirma que quando a ação pública se dirige exclusivamente aos pobres encontra dificuldades para organizar ofertas qualificadas, tanto em termos de capacidades institucionais e administrativas, como de resultados.

Como proposta para superar as tensões e a desarticulação entre as políticas universalistas e aquelas dirigidas a grupos específicos, Bronzo (2016) aponta para a criação de estratégias baseadas numa perspectiva seletiva em uma base universal. Assim, a partir de uma “visão reparadora da focalização”, o PBF assumiria um caráter de política do tipo redistributivo compensatório (BRONZO *apud* KERSTENETZKY, 2016) e de estratégia articulada e integrada para o enfrentamento da pobreza. Nesse mesmo sentido, Pereira Pereira (2011) defende que a seletividade não é antagônica ao universalismo - ao contrario da focalização- pois este conceito (tanto no plano teórico como no operativo) pode manter relações dinâmicas com a universalização, de forma que as políticas ofertadas num

contexto de universalização possam atender de maneira diferenciada a grupos sociais específicos, para atendê-los de forma mais equitativa.

Ainda sobre a perspectiva de contar com um modelo mais integrado de proteção social, Bronzo (2015) levanta os limites e possibilidades de que um programa não universalista, como o PBF, possa atuar como eixo central deste modelo. Este debate passa, seguramente, pelo reconhecimento das assimetrias existentes entre as políticas setoriais e o PBF, que operam em lógicas e marcos normativo-institucionais bastante distintos. Os desafios para um novo paradigma de política de proteção social, de caráter mais sistemático e integrador, são determinados, dessa forma, pela reconfiguração das *potestades* das políticas setoriais e do PBF.

Os resultados encontrados neste trabalho, a partir da análise dos portfólios de ativos das famílias DV revelaram que, em que pese a renda recebida como benefício do programa, fica patente que as famílias mais pobres sofrem de inequidades importantes quanto à posse de ativos. Tais famílias passaram pelo PBF, mas os dados revelam que a fotografia da desigualdade segue crítica em relação a sua inclusão na oferta pública (e privada) de serviços, persistindo, ainda, um alto grau de vulnerabilidade e destituição de ativos.

Isso corrobora a tese de que, a transferência de renda é uma peça necessária no enfrentamento da pobreza, mas não suficiente. Num marco de políticas de proteção social no qual o PBF atua de maneira desarticulada e não integrada com as demais políticas sociais, pouco se avançará, de fato, para reduzir as históricas desigualdades sociais no país. Há muitos elementos positivos (como a enorme capacidade de identificação dos pobres do Cadastro Único, a grande cobertura do PBF, a alta capilaridade dos serviços de saúde, educação e assistência social no país, entre muitos outros) que necessitam ordenar-se a partir de uma visão “*una*” do problema e da correspondente proposta de enfrentamento. Somente a partir de uma mudança de paradigma é que se poderá passar de um modelo de entrega de serviços numa lógica fabril (de pouca articulação, de baixo valor agregado e pouca centralidade no usuário) para um modelo integrador, que seja capaz, de fato, de criar um grande vetor de inclusão, sobre o qual se aglutinem todas as políticas, com um propósito claro de equalizar oportunidades e promover a justiça social que tanto se requer.

## REFERÊNCIAS

ALKIRE, S. et al. Multidimensional Poverty Index 2011: brief methodological note. Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI), Draft 4, November 2011.

ALSOP, R. Empowerment in Practice: Analysis and Implementation. Washington (DC): World Bank Institute, 2007.

AMARAL, C.; RAMOS, S. Programas de Renda Mínima e Bolsa-Escola: panorama atual e perspectivas. *Revista Interface*. Versão on line: <http://www.plataformademocratica.org/Portugues/Publicacoes.aspx?IdRegistro=209>. Acesso em 27/02/2016.

AQUINO, J; SCHNEIDER, S. (Des) caminhos da política de crédito do PRONAF na luta contra pobreza e a desigualdade social no Brasil rural. Anais, In: I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a Pobreza e a Desigualdade. UFRN, v. 1. p. 1-21. Natal, 2010.

ASSELIN, L. 2009. Analysis of Multidimensional Poverty: theory and case studies. Springer Dordrecht Heidelberg/ International Development Research Centre- Ottawa-Canadá. 2009.

ATKINSON, A. On the measurement inequality. *Journal of Economic Theory*. 2 P.244-263, 1970.

BALSADI, O.V; DEL GROSSI, M.E; TAKAGI, M. O Programa Cartão Alimentação (PCA) em números: balanço de sua implementação e contribuição para as políticas sociais. *Cadernos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares – CEAM*, Universidade de Brasília, 2004.

BATISTA, H.; NEDER, H. Efeitos do Pronaf Sobre a Pobreza Rural no Brasil (2001-2009). *Revista RESR*, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S147-S166, 2014 –2015.

BAUMAN, Z. O medo líquido. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

BEBBINGTON, A. Capitals and capabilities. A framework for analyzing peasant viability, rural livelihoods and poverty. *World Development*, v.27, n.12, 1999.

BECK, U. La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad. Londres:Sage Publications. 1992.

BECKER, G.. Investment in human capital: a theoretical analysis. *Journal of Political Economy*, 70, 1962.

BEEGLEY, L. The Structure of Social Stratification in the United States. Boston: Allyn and Bacon, 2008.

BELL, J. Living in the present, investing in the future-house hold security among the poor. In: RAKODI, C.; LLOYD-JONES, T. (Eds.), *Urban livelihoods: A people-centred approach to reducing poverty*. London: Earthscan, 2002.

BEINFELD, W. Poverty and Perception in Jamaica: A Comparative Analysis of Jamaican Households. Warren A. Benfield. Kingston: UWI Press, 2010.

BLAIKIE, P. At risk: Natural hazards, peoples vulnerability disasters. New York: Routledge. 1994.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). *Cartilha do Programa Bolsa Família*, Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome-MESA. Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Site oficial: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br) Acesso em janeiro e fevereiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Instrução Operacional n.48. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania-SENARC.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. Portaria GM / MDS 246/ 2005.

BRITTO, T. F. O programa Bolsa Família - caminhos futuros. In: MENEGUIN, Fernando B.. (Org.). *Agenda Legislativa para o Desenvolvimento Nacional*, 2010, p. 515-534.

BRONZO, C. Programas de proteção social e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção. Belo Horizonte: UFMG: 2005 (Tese de Doutorado).

BRONZO, C. Sistema de proteção social integral com foco em direitos e suas implicações para a integração entre benefícios e serviços na proteção social não contributiva no Brasil: uma reflexão exploratória. Cadernos de Estudos-Desenvolvimento Social em Debate, n.26, MDS, 2016.

BRUYNE, P. et al. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

BUSSO, G. Vulnerabilidad social: nociones e implicancias de políticas para Latinoamérica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional “Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe”- Santiago de Chile, 20 y 21 de junio de 2001. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL.

\_\_\_\_\_. Vulnerabilidad sociodemográfica en Nicaragua: un desafío para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. CEPAL, *Serie Población y Desarrollo*, n.29. Santiago de Chile, 2002.

CAMPELLO, T; MELLO, J. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país mais rico e com oportunidade para todos. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T e COSTA.P. O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 200.

CASTILLO, A.L.C. Activos sociales, vulnerabilidad y estructura de oportunidades: aportes para los estudios de hábitat. *Revista Traza*, n.9, 2014.

CASTRO, J.A; CARDOSO JR., J.C. Políticas Sociais no Brasil: restrições macroeconômicas ao financiamento social no âmbito federal. In: JACCOUD, L. (org). *Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009 (reimpressão).

\_\_\_\_\_.et al. Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. In: In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. V.1 Brasília: IPEA, 2010

CELADE. Propuesta de indicadores de seguimiento de las metas de la Conferencia Internacional sobre población y el desarrollo en América Latina e Caribe. *Serie Población y Desarrollo*, n.26. Santiago de Chile, 2002.

CERNEA, M. Impoverishment risks, risk management, and reconstruction a model of population displacement and resettlement. Washington D. C.: George Washington University, 1997.

CHAMBERS, R. Poverty and livelihoods: whose reality counts. *Environment and Urbanization*, n. 7, 1995.

\_\_\_\_\_. *Rural Development: putting the last first*. Segunda edição. New York: Routledge, 2013.

COHN, Amelia. O PBF e o seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, J.A.;

MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. V.2 Brasília: IPEA, 2010.

COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. *The American Journal of Sociology*, Vol. 94, The University of Chicago Press.1988. Disponível em <http://www.jstor.org/stable/2780243>. Acesso em fevereiro 2014.

CONSTANZI, R; FAGUNDES, F. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, J, MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. v 1. Brasília: IPEA, 2010.

CROOSLEY, J.C. M. El Concepto de la Vulnerabilidad Social en el debate en torno a la desigualdad: problemas, alcances y perspectivas. Working papers series, n.9, Center for Latin American Studies, 2008

COSTA, P.; FALCÃO, T. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; \_\_\_\_\_ e \_\_\_\_\_. *O Brasil Sem Miséria*. Brasília: MDS, 2014.

COTTA, T.C. Visões de proteção social e transferência de renda condicionada no Brasil e no México. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2009.  
CUNHA, R. e PINTO, B. O Programa Bolsa Família como estratégia para a redução da pobreza e os processos de cooperação e coordenação intergovernamental para a sua implementação, 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/19M.pdf>

CURRALERO, C.R.B. O enfrentamento da pobreza como desafio para as políticas sociais no Brasil: uma análise a partir do Programa Bolsa Família. (Tese de Doutorado). UNICAMP, Campinas, 2012.

DE HAAN, A. Social Inclusion: Towards an holistic Understanding of Deprivation. Social Development Department, Dissemination Note N.2, Department of International

Development, London, UK. (trabalho apresentado no seminário Villa Borsig Workshop Series 2004. Inclusion, Justice, and Poverty Reduction.).  
<http://www.dse.de.ef/poverty/dehaan.htm>. Acesso em janeiro de 2014.

\_\_\_\_\_. Livelihoods and poverty: The role of migration. A Critical review of the migration literature. *Journal of development studies*, 36 (2), December 1999.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *A theory of human needs*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire, London: MacMillan Education LTD, 1991.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Soc.* v. 15, n.2, São Paulo, nov.2003.

ESPING-ANDERSEN, G..The three worlds of welfare capitalism. Cambridge. Polity Press. 1990.

\_\_\_\_\_. Welfare States without Work: the Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy. In: SPING-ANDERSEN, Gosta (editor). *Welfare States in Transition*. Londres, 1996. SAGE Publications Ltd.

\_\_\_\_\_, Why we need a new welfare state. New York. Oxford University Press. 2002.

FERRAZ, O. et al. Microcrédito rural: análise sobre a modalidade do Pronaf B. XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco, 2004. Disponível em: <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/107936/2/725.pdf>

FILGUEIRA, C. Estructura de Oportunidades y vulnerabilidad social: aproximaciones conceptuales recientes. Centro Latino-americano e Caribe de Demografia –CELADE, Santiago de Chile, junho de 2001.

FORD FOUNDATION. *Asset building for Social Change: pathways to large-scale impact*. Nova Iorque: Ford Foundation, 2004.

FORD FOUNDATION. Building Assets to Reduce Poverty and Injustice. New York. Ford Foundation. 2004.

FRANK, E. Rural Livelihood diversity in developing countries: evidence and policy implications. *Natural Resources Perspectives*, n.40, April 1999. Norwich: Overseas Development Institute.

GEORGES, I.; CEBALLOS, M. Bolsa Familia y la Asistencia Social en Brasil: de la lucha política a la mercantilización local. *CADERNO CRH*, Salvador, v. 27, n. 72, p. 513-529, Set./Dez. 2014.

GREEN, M.; HULME, D. From correlates and characteristics to causes: thinking about poverty from a chronic perspective. *World Development*, v.33, n.6, 2005.

GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*. Madrid: Alianza, 1997.

GUSTAFSSON, B; YUE, X. Rural People's Perception of Poverty in China. Discussion Papers Series, Institute for the Study of Labor, IZA n. 2486, December 2006.

HOFFMANN, R. Medindo a progressividade das transferências. In: PAES DE BARROS, R.P.; FOGUEL, M.N; ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007.

\_\_\_\_\_. Transferência de renda e redução da desigualdade no Brasil em cinco regiões entre 1997 e 2005. In: PAES DE BARROS, R., FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (orgs). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. v 2, Brasília: IPEA.

\_\_\_\_\_. HOGAN, D. As dimensões da vulnerabilidade. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.20, n.1, p.33 a 43, jan./mar. 2006.

\_\_\_\_\_. e MARANDOLA JR, E. Para uma conceituação interdisciplinar da vulnerabilidade. In: CUNHA, J. M. P. (org). *Novas Metrôpoles Paulistas: População, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 23-49.

HOLZMANN, R e JØRGENSEN, S. Manejo Social del Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. 2000. (Documento de trabalho No. 0006 Banco Mundial).

HULME, D.; SHEPHERD, A. Conceptualizing chronic poverty. *World Development*, n.31, 2003.

\_\_\_\_\_. Mc Kay. Identifying and Measuring Chronic Poverty: Beyond Monetary Measures. International Conference “The many dimensions of poverty”. Brasilia, Brazil – 29-31 Agosto 2005.

IBASE. Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Rio de Janeiro, 2008.

IBGE. Contas Regionais do Brasil.2010-2013. N.47. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). 2001-2008

Instituto Pólis. Pesquisa de Opinião com Beneficiários do Programa Bolsa Família. In: Vaitsman, J.; Paes-Sousa, R. (orgs). Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados Volume 2 – Bolsa Família e Assistência Social. Brasília: MDS, 2007.

JACCOUD, L.. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção Projetos para o Brasil, v. 2).

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da Proteção Social brasileira. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, Brasília: MDS, 2016.

KAZTMAN, R. (coord.) Marco conceptual sobre activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades. In: \_\_\_\_\_, *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre as raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: CEPAL, 1999.

\_\_\_\_\_. Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social – Montevideo, CEPAL, 2000.

\_\_\_\_\_. Convergencias y divergencias: exploración sobre os efectos de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la estructura social de cuatro áreas metropolitanas en América Latina. In: *Trabajo y ciudadanía: los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas en América Latina*. Montevideo: CEBRA, 2002.

\_\_\_\_\_. La dimensión especial en las políticas de superación de la pobreza urbana. *Serie medio ambiente y desarrollo*. Cepal, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Santiago, Chile, Maio, 2003, p. 1-48.

\_\_\_\_\_. Seducidos y abandonados: *el aislamiento social* de los pobres urbanos. *Revista de La Cepal* 75. Montevideo: diciembre, 2001.

\_\_\_\_\_; FILGUEIRA, F. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, J. M. P. (org). *Novas Metrôpoles Paulistas: População, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Unicamp, 2006. p. 68-94.

\_\_\_\_\_; REMATOSO, A. Segregación espacial, empleo y pobreza en Montevideo. *Revista de la CEPAL* 85. Abril, 2005, p. 131-148

KINGDOM, J. W. *Agendas, Alternatives and public policies*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers, 2003.

LADERCHI, C.; SAITH, R.e STEWART, F. Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches. Working Paper No. 107. Queen Elizabeth House, University of Oxford. May 2003.

LANDIM, P. Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a economia dos municípios brasileiros. 2009. Disponível em [www.ipc-undp.org/publications/mds/33P.pdf](http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33P.pdf)  
LÍCIO, E. C.- *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)*. (Tese de Doutorado). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_; MESQUITA, C.S; CURRALERO, C. B. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. *ERA*, São Paulo, v.51, n.5, 2011.  
LIPTON, M. ;MAXWELL,, S. The new poverty agenda: An overview. Discussion Paper 306. Institute of Development Studies, Brighton, 1992.

LONGHURST, R. Conceptual frameworks for linking relief and development. *Institute of Development Studies Bulletin*, 21-23, 1994.

MAGALHÃES et al. A implementação do Programa Bolsa Família: as experiências de São Francisco de Itabapoana e Duque de Caixas. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 12, n.6, Rio de Janeiro, Nov/Dez 2007.

MARANDOLA JR, E. Vulnerabilidade do Lugar: construção de um objeto e de uma metodologia em população e ambiente. IN \_\_\_\_\_ e HOGAN, D. (orgs): *Vulnerabilidade do Lugar e riscos na Região Metropolitana de Campinas*, Campinas: Núcleo de Estudos de População / UNICAMP, 2009.

MEDELLÍN, N. et al. Moving Ahead: *Recertification and exit strategies in Conditional Cash Transfers Programs*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, 2005.

MERRIEN, François-Xavier. Social protection as development policy: a new international agenda for action International Development Policy. *Revue internationale de politique de développement*, 4.2, 2013.

MENEZES-FILHO, N., VASCONCELLOS, L. Human Capital, Inequality, and Pro-Poor Growth in Brazil.” In: BESLEY and CORD, L.(eds) *Delivering on the Promise of Pro-Poor Growth: Insights and Lessons from Country Experiences*, eds.. Washington, DC: World Bank and Palgrave Macmillan, 2007.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. Programas focalizados e transferencia de renda no Brasil: contribuições para o debate. Texto para Discussão n. 1283. Brasília, IPEA, jun.2007

MIDEPLAN. Síntesis de los principales enfoques, métodos y estrategias para la superación de la pobreza. Ministerio de Planificación y Cooperación. División Social. Departamento de Evaluación Social. Santiago de Chile, 2002.

MINCER, Jacob. Progress in human capital analysis of the distribution of earnings. NBER, *Working Paper Series* 53, August 1974

MONTEIRO, I.R. *Integração de Políticas Sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. (Dissertação de Mestrado). Centro de Pesquisa e de Documentação de História Contemporânea do Brasil. CPDOC: Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011.

MOSER, C. *Confronting Crisis: a comparative study of households responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. Washington (DC): The World Bank, 1996.

\_\_\_\_\_. Household Responses to Poverty and Vulnerability: Confronting Crisis in Commonwealth, Metro Manila, the Philippines. The World Bank, Washington, D.C. p. 1-118. 1997.

\_\_\_\_\_. The asset vulnerability framework: reassessing urban poverty reduction strategies. *World Development*, volume 26, n.1, 1998.

\_\_\_\_\_. *Asset-based Approaches to Poverty Reduction in a Globalized Context*. The Brooking Institution. Washington, 2006.

\_\_\_\_\_. *Gente del Barrio, Vidas Extraordinarias: activos y reducción de la pobreza en Guayaquil, 1978-2004*. Santiago de Chile: Ediciones Sur, 2010.

\_\_\_\_\_; DANI, A (editors). *Assets, Livelihoods and Social Policy*. Washington (DC): World Bank, 2008.

\_\_\_\_\_.; McIlwaine, C. Household responses to poverty and vulnerability, Volume 2: *Confronting crisis in Angyalfold, Budapest, Hungary*. Urban Management Program Policy Paper No 22. Washington DC: World Bank, 1997.

NAYARAN, D.; PRITCHETT, L; KAPOOR; S. *Moving out of Poverty.v2*. Washington (DC): The World Bank/ Palgrave Macmillan, 2009.

NERI, M.; VAZ, F.; SOUZA.P. Efeitos macroeconômicos do Programa Bolsa Família: uma análise comparativa das transferências sociais. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013  
NUSSBAUN, M. *Frontiers of Justice: disability, nationality, species membership*. Harvard University. 2006.

OLIVEIRA, L; SOARES, S. Bolsa Família e repetência: resultados a partir do CadÚnico, projeto frequência e censo escolar. In: In: CAMPELLO, T.; NERI, M. *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013.

Osorio, R; SOARES, S. O Brasil sem Miséria e as mudanças no desenho do Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T e COSTA.P. O Brasil Sem Miséria. Brasília: MDS, 2014.

PAES DE BARROS, R., CARVALHO, M., FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: PAES DE BARROS, R.,

FOGUEL, M.; ULYSSEA, G. (orgs). Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente. v.2, Brasília: IPEA, 2007.

\_\_\_\_\_.R; MENDONÇA, R; TSUKADA, R. Exit Doors, productive inclusion and extreme poverty eradication in Brazil. Texto para Discussão, Secretaria Nacional de Assuntos Estratégicos, Presidência da República, 2011.

\_\_\_\_\_ et al. A focalização do Programa Bolsa Família em perspectiva comparada. In: CASTRO, J, MODESTO, L. Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios. v 2. Brasília: IPEA, 2010.

PAES-SOUSA, R.; REGALIA, F.; STAMPINI, M. *Conditions for Success in Implementing CCT Programs. Lessons for Asia from Latin America and the Caribbean.* Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2013.

PAUGAM, S. *Las formas elementales de la pobreza*, Editora Alianza, Madrid. 2007.

PEREIRA PEREIRA, P. *Necessidades Humanas*, São Paulo, Editora Cortez.2000.

\_\_\_\_\_ Porque continuo contra as políticas sociais focalizadas Brasília, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social.. NEPPoS/ CEAM/ UnB, 2012.. Disponível em <http://www.neppos.unb.br/images/publicacoes/pereira-potyara-orque-continuo.pdf>

PEREIRA, S.; FIGUEIREDO, A; LOUREIRO, P. Avaliação da política de agricultura familiar: uma abordagem de efeito-fixo. In: XVII Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Cuiabá, 2004. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/12/09O419.pdf>.

PUTNAN, R. *Making democracy work: civil society in modern Italy*, New Jersey. Princeton University Press, 1993.

QUIVY, R e CAMPENHOUDT, L. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa. Gradiva. 2008.

RASELLA et al. Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In Campello, T e Neri, M I(orgs). Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania. Brasília. IPEA. 2013.

RANK, M. Asset Building across the life course. In: McKERNAN, S.; SHERRADEN, M.. Asset Building and Low-Income families. Washington: The Urban Institute Press, 2008.

REDDY, S.; POGE.T. 2002. How not to count the poor? Disponível em <http://www.columbia.edu/sr793/Countshort.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2014.

ROCHA, S. Pobreza no Brasil: afinal de que se trata? São Paulo. Editora FGV. 2006.

RODRIGUEZ, J. Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales. Serie Población y Desarrollo, número 5.Santiago de Chile.CEPAL/ELAD, 2000.

SANTOS, C. *Portas de saída da pobreza: a implementação de programas complementares do Programa Bolsa Família, em Manguinhos*, Rio de Janeiro. (Dissertação de Mestrado). Fiocruz, Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, I. et al. Menor ocorrência de baixo peso ao nascer entre crianças de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: IPEA, 2013.

SEN, Amartya. An ordinal approach to measurement. *Econometrica*, Vol. 44, No. 2, pp. 219-231 Mar. 1976, Disponível em <http://www.jstor.org/stable/1912718>. Acesso em março de 2015.

\_\_\_\_\_. *Poverty and Famines an essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford. Oxford University Press.1981.

\_\_\_\_\_. Well-being, agency and freedom. *The Journal of Philosophy*, v.82, n.4. April 1985.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como Liberdade*, São Paulo, Cia de Bolso, 2012.

SENNETT, R. *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona: Anagrama, 2000.

SHERRADEN, M. *Assets and the poor: a new American welfare policy*. Washington (DC): The Urban Institute Press, 2001.

SOARES, F. et al. *Cash transfer programmes in Brazil : impacts on inequality and poverty. Working Paper n.21*, Centro Internacional de Pobreza (CIP), Brasília, 2006.

\_\_\_\_\_; BRITTO, T. '*Dores de crescimento*': os principais desafios de programas de transferência condicional de renda na América Latina. *One Pager*, n.44, Centro Internacional de Pobreza (CIP), Brasília, 2008. Disponível em [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org) . Acesso em 02/02/2016.

SOARES, S.; Sátyro, N. O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional, impactos e possibilidades futuras. In: CASTRO, J.A.; MODESTO, L. *Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios*. V.1 Brasília: IPEA, 2010.

\_\_\_\_\_. *Perfil da pobreza: norte e nordeste rurais*. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Brasília, 2016.

\_\_\_\_\_ et al. *Programas de Transferência de Renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. In: BARROS, R.P.; FOGUEL, M.N; ULYSSEA, G. *Desigualdade de Renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007.

SOJO, A. Vulnerabilidad Social, Aseguramiento y diversificación de riesgos en América Latina y el Caribe. *Revista de la Cepal*, n.80, agosto 2003.

STAMPINI, M et al. *Pobreza, Vulnerabilidad y la clase media en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2015.

\_\_\_\_\_; TORNAROLLI; L. *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: did the go too far?* Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Regional Policy Dialogue, N.IDB. PB-185, Washington (DC), 2012.

STREETEN, P. *First Things First..* Washington, EUA, World Bank Publications.1981

SCHULTZ, T. W. "Capital, human". In: SILLS, D. (ed.). *International encyclopedia of the social sciences*. New York: Macmillan & Free Press, 1968.

TAVARES, P.; PAZELLO, E. Uma avaliação do Programa Bolsa Escola Federal: focalização e impacto na distribuição de renda e pobreza. Trabalho apresentado no XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambú, set. 2006. Disponível : [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_ESO1457.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_ESO1457.pdf).

TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e perspectivas*. (Tese de Doutorado). UNICAMP, Campinas, 2006.

THE WORLD BANK. *Brazil: An assessment of Bolsa Escola Programs*. Report n.20.208-BR. Washington (DC), 2001.

UNIVERSITY OF OXFORD. *Las dimensiones faltantes de la pobreza*. Department of International Development. Queen Elizabeth House, Oxford. 2008.

WORMALD, G. et al (orgs), Santiago de Chile: Fernando Errandonea, 2002.

YASBEK, M.C. O programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. *Revista São Paulo em Perspectiva*. N.18, 2004.