

**“Emancipação da pobreza”: Um estudo dos principais motivos que explicam os cancelamentos do Programa Bolsa Família entre 2008-2014, no município de Osasco/SP**

**Luciana Rosa Souza<sup>1</sup>**  
**Elisa Paula Vasconcelos<sup>2</sup>**

**Resumo**

Este artigo analisa as razões para as suspensões do Programa Bolsa Família (PBF), no município de Osasco, entre janeiro de 2008 e julho de 2014. Consideramos este um tema em aberto, já que é escassa a literatura contemplando as justificativas para as suspensões verificadas no PBF. Inquirimos: Quais as principais justificativas para as suspensões verificadas entre os beneficiários do Programa Bolsa Família? Qual percentual de famílias alcançou renda superior ao limite estabelecido pelo Programa? Na metodologia usamos uma categorização para tratar os dados colhidos junto à Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão (SDTI) da Prefeitura Municipal de Osasco (PMO). Apesar dos esforços da SDTI-PMO, constatamos que o percentual de cancelamentos diretamente relacionados com “renda superior ao limite estabelecido pelo PBF” foi modesto.

**Palavras-chave: emancipação da pobreza; cancelamentos; bolsa família; Osasco.**

**Abstract**

This paper analyses the most important explanations about the dismissal Bolsa Família Program, in Osasco city, between January of 2008 and July of 2014. We consider this theme relevant as there is little literature on this issue, specially arguing about the motives to suspension the access to Bolsa Família Program. We inquire: What are the reasons for the dismissals checked among the beneficiaries of the Bolsa Família Program? What percentage of families reached to higher income limit established by the Program? On the methodology we used categorization to analyze the data collected from the Department of Labor, Development and Inclusion (SDTI) of Osasco City Hall. Despite the SDTI-PMO's efforts, we found that the percentage of suspension directly related to the higher income limit established by PBF was modest.

**Keywords: overcoming poverty; cancellation; Bolsa Família; Osasco.**

**1. Introdução**

Este artigo analisa as razões que explicam as suspensões ocorridas no Programa Bolsa Família (PBF), no município de Osasco, entre janeiro de 2008 e julho de 2014. Assim, refletimos se o PBF pode, na prática, se transformar em um programa que aponta uma “porta de saída da pobreza” ou “emancipação da pobreza”. Este é um tema que têm trazido muitas discussões e questionamentos, posto que tanto o governo como seus opositores almejam que o programa seja uma “porta de entrada” para os aparelhos públicos de saúde, educação e assistência social e uma “porta de saída” da pobreza. Ou seja, há indicações, na execução do programa, que permitem afirmar que o PBF tem sido usado como meio para inserir as famílias pobres no

---

<sup>1</sup> Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal de São Paulo. E-mail: luciana.rosa@unifesp.br

<sup>2</sup> Bacharel em economia pela Universidade Federal de São Paulo. E-mail: elisa\_vasconcelos@hotmail.com  
Recebido em outubro de 2017 e aceito em julho de 2018.

mercado de trabalho, tanto via Plano Brasil sem Miséria ou PRONATEC – Brasil sem Miséria, que (em nível federal) complementam o PBF, como através de ações complementares que ocorrem nos Estados e Municípios. Assim, inquirimos: Quais as justificativas para as suspensões verificadas no Programa Bolsa Família em Osasco? Qual percentual de famílias atingiu renda superior ao limite estabelecido pelo Programa? Com isso, buscamos compreender se o aumento na renda auferida por parte dos beneficiários do PBF explica um alto percentual dos desligamentos verificados no município de Osasco, entre janeiro de 2008 e julho de 2014. Ressaltando que uma família, mesmo que aufera uma renda superior ao limite estabelecido pelo programa, pode continuar beneficiária até que ocorra o recadastramento. Uma informação relevante relaciona-se com os desligamentos voluntários, os dados fornecidos apontaram que entre 2008 e julho de 2014, foram verificados 16 desligamentos voluntários, em Osasco. Este número corresponde a 0,001% do total de suspensões ocorridas no período. O desligamento voluntário pode ser diretamente relacionado com o aumento de renda, já que entendemos que uma família somente pedirá o desligamento caso tenha encontrado uma fonte de renda.

Como hipótese principal, consideramos que alcançar uma renda superior ao limite estabelecido pelo PBF explica percentual importante do total de cancelamentos ocorridos. As hipóteses secundárias são que, a) os desligamentos do PBF dependem do crescimento do Produto Interno Bruto e do dinamismo no mercado de trabalho do país e de Osasco, os quais podem inserir ou expelir os beneficiários do PBF; e, b) as condicionalidades exigidas pelo programa justificam o maior percentual dos desligamentos verificados na cidade de Osasco, entre janeiro de 2008 e julho de 2014.

A metodologia usou a categorização dos motivos para a análise empírica dos dados colhidos junto a Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Inclusão (SDTI)<sup>3</sup> da Prefeitura Municipal de Osasco (PMO). A categorização foi escolhida, pois, a base original de dados compilava 27<sup>4</sup> motivos para os desligamentos do PBF em Osasco entre janeiro de 2008 e julho de 2014, estes motivos se repetiam ou se relacionavam uns com os outros, assim, adotamos a categorização para simplificar a análise. Os dados foram avaliados e apresentados usando tabelas Excel, de dupla entrada.

Para a metodologia, a criação das categorias esteve relacionada à filtragem de motivos<sup>5</sup> colhidos pela SDTI em seus processos de recadastramento dos beneficiários do PBF. Assim, chegamos a 5 categorias, quais sejam: **Categoria 1: Acúmulo de Benefícios** – refere a todo e qualquer acúmulo de benefícios que gere

<sup>3</sup> Agradecimento especial a toda a equipe que gerencia o Programa Bolsa Família no município de Osasco através do excelente trabalho realizado pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura Municipal de Osasco (SDTI/PMO), em especial à Kilvia Silva, Luciana, Abud, Fernanda.

<sup>4</sup> Originalmente eram 27 motivos, organizamos os mesmos e os transformamos em 24 motivos, já que vários deles se repetiam.

<sup>5</sup> Para detalhes dos motivos usados pela SDTI/PMO para justificar os desligamentos ver o anexo I no final do artigo.

suspensão do auxílio; **Categoria 2: Descumprimento das condicionalidades do PBF** – expõe todo e qualquer motivo que faça com que o beneficiário descumpra as condicionalidades impostas pelo PBF, no uso dos serviços de saúde, educação e assistência social; **Categoria 3: Burocracias cadastrais** – faz alusão a problemas com o Cadastro Único e atualização das informações referentes aos dados dos beneficiários; **Categoria 4: Particularidades impeditivas do beneficiário responsável** – apresenta dados cadastrais do grupo de beneficiários que se encontra fora das condições requeridas para receber o PBF, tais como limitações relativas a idade ou falta de identificação do responsável; **Categoria 5 - Renda superior ao limite estabelecido pelo PBF** – faz menção ao grupo de beneficiários que ao atualizar o Cadastro Único (CadÚnico), auferiu renda acima do limite estabelecido pelo programa Bolsa Família de R\$ 77,00<sup>6</sup> *per capita* para famílias extremamente pobres e R\$ 144,00 *per capita* para famílias pobres.

Uma limitação metodológica presente nesta pesquisa vincula-se ao fato da renda ser auto-declarada durante o preenchimento do Cadastro Único. Porém, parte do problema tem sido minimizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) já que há um cruzamento de dados cadastrais de outras políticas sociais que usam o Cadastro Único. Entendemos que o fato da renda ser autodeclarada no CadÚnico não inviabiliza e nem diminui a importância desta pesquisa, já que no Brasil de hoje, quase todas as bases de dados de renda são autodeclaradas, e mesmo assim, são válidas as pesquisas envolvendo tais bases.

O artigo foi dividido em 3 fases, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, revisamos a literatura sobre o PBF como um programa nacional, contextualizando-o na realidade das políticas sociais latino americanas. Na segunda fase, apresentamos as especificidades de Osasco na execução do programa e discutimos o papel da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) na prática de ações 'emancipadoras' da pobreza no município de Osasco. Finalmente, na terceira fase analisamos os dados empíricos referentes às categorias que explicam os desligamentos do PBF em Osasco entre 2008 e 2014.

## 2. A definição de pobreza e o histórico do Programa Bolsa Família

Conforme ROCHA (2006, p.10), “a pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada”. Na realidade, para a autora, “ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (ROCHA, 2006, p.11). Importante lembrar que a pobreza pode ser relativa ou absoluta, no segundo caso, a pobreza vincula-se às questões de sobrevivência física,

<sup>6</sup> Disponível no site: <http://calendariobolsafamilia.com/valor-bolsa-familia-2015/>, acesso em 28/01/2016.

ao mínimo vital. Assim, geralmente a pobreza absoluta é medida por indicadores conhecidos como extrema pobreza ou miséria. Enquanto a pobreza relativa define “necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante em uma sociedade” (ROCHA, 2006, p.11). Normalmente o conceito de pobreza relativa vincula-se a indicadores de pobreza propriamente ditos.

A despeito das críticas às limitações do indicador de renda monetária como medida de pobreza, normalmente, as medidas de pobreza são definidas sobre um patamar mínimo de parâmetro monetário, que poder ser US\$/dia por exemplo. Nos países da União Européia, por exemplo, o conceito utilizado é de pobreza relativa (60% do rendimento mediano) e pobreza absoluta (40% da renda mediana). Aqui no Brasil<sup>7</sup> a referência, adotada pelo governo, para definir a extrema pobreza considera-se uma renda *per capita* por família inferior a R\$ 77,00, enquanto, a pobreza é definida por uma renda *per capita* por família superior a R\$ 77,00 e inferior a R\$ 144,00. São parâmetros muito questionáveis, uma vez que não guardam qualquer relação com o valor de referência do salário mínimo, menos ainda com os parâmetros do Banco Mundial ou quaisquer outros criados por pesquisadores brasileiros.

É importante considerarmos que os Programas de Transferência de Renda com Condicionais (PTRC) integram as políticas antipobreza em quaisquer locais nos quais eles forem implantados, já que visam transferir um montante de renda monetária para reduzir a “penúria e privação” dos grupos familiares (FONSECA; ROQUETE, 2005). Todos os programas de Transferência de Renda com Condicionalidade são substitutos de políticas universais (FONSECA; ROQUETE, 2005), ou seja, aquelas políticas orientadas a atender todos os cidadãos de um país, sem distinção de renda ou *status* social. No entanto, os desenhos destes programas têm capacidade para torná-los um meio de acesso a direitos universais, tais como, educação, saúde e direito à alimentação, como é o caso do Bolsa Família no Brasil (FONSECA; ROQUETE, 2005). Após a definição de pobreza e da caracterização dos Programas de Transferência de Renda com Condicionais, passamos à descrição histórica do Programa Bolsa Família (PBF).

### **2.1. Histórico do Programa Bolsa Família (PBF)**

Os Programas de Transferência de Renda com Condicionais surgiram na América Latina em contexto heterogêneo e sem assegurar direitos (FONSECA; ROQUETE, 2005), fato que colocou dificuldade para que estes integrassem as redes de proteção social já existentes nestes países. No caso brasileiro, para que sejam garantidos os direitos universais previstos pela Constituição Federal de 1988, como

---

<sup>7</sup> Existem outras linhas de pobreza aplicadas ao Brasil, como por exemplo, a recomendação do Banco Mundial, que relaciona uma quantidade mínima de US\$/dia. Há também as linhas de pobreza calculadas pela pesquisadora Sonia Rocha e disponibilizadas no site do IETS, acesso: <https://www.iets.org.br/>

Educação, Saúde, Alimentação<sup>8</sup> e Trabalho, o país vem adotando (desde de meados dos anos 1990) os Programas de Transferência de Renda, como eixo primordial do Sistema de Proteção Social (SILVA, 2007). No Brasil atual, os programas de transferência de renda surgem como meios para o acesso às políticas sociais universais, especificamente educação, saúde e direito à alimentação. Esse modelo de intervenção algumas vezes esbarra em medidas classificatórias, uma vez que o acesso a tais programas depende da comprovação da insuficiência de renda. Fleury (1997) propôs a expressão “cidadania invertida” para nomear esse termo, uma vez que os cidadãos precisam comprovar que falharam no mercado de trabalho para ter direito à proteção social.

Ou seja, no caso do PBF a escolha foi por usar a renda como medida tanto da pobreza absoluta (indigência/pobreza extrema) como da pobreza relativa (pobreza). Com isso, a seleção do público-alvo da intervenção se dá a partir da organização de uma espécie de “*ranking*” apontador dos mais pobres. Por isso, aqui cabe o conceito de “cidadania invertida”, já que para ser selecionado para participar do programa, a família precisa comprovar que falhou em sua inserção produtiva, econômica, social e cultural.

O processo de seleção das famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família utiliza as informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), sendo este o único mecanismo para compilar dados, com o intuito de identificar as famílias que auferem renda abaixo de um piso mínimo (MDS, 2014). Dessa forma, em 2014, o Programa atendeu famílias que auferiram renda mensal *per capita* de até R\$ 77,00, para a situação de extrema pobreza. Já as famílias com renda *per capita*, entre R\$ 77,00 e R\$ 144,00 foram consideradas em situação de pobreza, desde que houvesse entre os integrantes das famílias, crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes.

Os benefícios podem ser subdivididos em 4 (quatro) tipos.<sup>9</sup> O Benefício Básico, que é transferido às famílias com pobreza extrema, de R\$ 77,00. O Benefício Variável, que é transferido às famílias pobres e /ou extremamente pobres, com crianças na faixa etária de 0 a 15 anos, mulheres grávidas e nutrizes, cujo montante transferido varia de R\$35,00 a R\$ 175,00/família/mês. Existe também o Benefício Variável Jovem (BVJ) que é pago às famílias extremamente pobres com adolescentes entre 16 e 17 anos, de R\$ 42,00/família e por fim, o Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP), nessa situação, os aumentos serão oferecidos caso a caso, uma vez que deverá

---

<sup>8</sup> Em 2010, foi incluída a Emenda Constitucional n. 64 a qual incluiu a alimentação como um direito social básico.

<sup>9</sup> Para o ano de 2014.

ser concedido para as famílias que mesmo após receber os outros Benefícios permaneçam com renda *per capita* inferior à R\$ 77,00 (*per capita*).<sup>10</sup>

Em termos estruturais, o Programa Bolsa Família almeja três objetivos. O primeiro se concentra no papel da transferência de renda como meio para promover o alívio imediato às privações engendradas pela pobreza. O segundo, baseia-se na existência das condicionalidades, que de acordo com o MDS (2014), foram instauradas para melhorar o acesso e a oferta dos direitos sociais básicos, tais como os cuidados em saúde, educação e assistência social. O terceiro se concentra na criação de programas complementares com enfoque na qualificação das famílias no longo e no médio prazo, buscando superar a vulnerabilidade da pobreza.

Para que seja possível romper o ciclo intergeracional da pobreza, a população mais vulnerável demanda ações para sua qualificação, o que gera vantagens não só para as famílias beneficiadas, mas também para a sociedade como um todo. Os programas transferência monetária de renda são entendidos como um recurso compensatório viável, ainda que parcial, uma vez que estas famílias precisam optar entre cumprir as condicionalidades exigidas pelo programa ou deixar suas crianças no trabalho infantil (BIER, 2012, p. 58). Dessa forma, sabe-se que pequenas transferências bem focalizadas têm capacidade de atuar fortemente na redistribuição de renda, já que apresentam um baixo dispêndio em relação ao PIB nacional e, em termos orçamentários, o seu pagamento torna-se acessível (ROCHA; SAMPAIO, 2011, p.130).

As condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família englobam o acesso aos serviços públicos de educação e saúde. No que tange à educação, o foco da condicionalidade é relacionar o complemento de renda com a inclusão e acesso das crianças e adolescentes em idade escolar à educação básica pública tal como sua manutenção na escola. Como condicionalidade no que tange à educação, o PBF exige que todas as crianças e adolescentes, com faixa etária entre 6 e 15 anos, estejam obrigatoriamente matriculadas e apresentem frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária total. Já os que estiverem na faixa etária entre 16 e 17 anos, devem apresentar frequência de, no mínimo, 75% (MDS, 2014).

No que concerne aos serviços de saúde, o programa exige que gestantes, nutrizes e crianças com idade inferior a sete anos participem de consultas para orientação nutricional e mantenham a vacinação em dia com o calendário exigido pelo Ministério da Saúde. Mais do que isso, as gestantes também devem participar de consultas de pré e pós-natal, igualmente para as mães das crianças de 0 até 7 anos,

---

<sup>10</sup> O corte de renda adotado pelo governo brasileiro não tem relação alguma com o Salário Mínimo (R\$ 880,00/mês) e nem com o corte de renda adotado pelo Banco Mundial, que é de US\$ 1/dia para a extrema pobreza e US\$ 2/dia para a pobreza. O corte de renda do Banco Mundial seria de R\$ 4,10/dia (extrema pobreza) e R\$ 8,20/dia (pobreza), neste caso, o corte de renda para a pobreza extrema seria de R\$ 123,00/mês e para a pobreza seria de R\$ 246,00.

responsabilizando-se em participar de atividades socioeducativas sobre nutrição e saúde (PEQUENO, 2008, p. 21).

As condicionalidades exigidas pelo Programa Bolsa Família visam elevar os impactos do programa, em termos sociais e econômicos no curto e no longo prazo, ao colocar um peso relevante no investimento educacional orientado para a camada mais carente da população, ação que pode romper com o ciclo intergeracional da pobreza (BIER, 2012, p. 67).

O PBF induz a participação dos beneficiários em programas complementares, com ênfase na geração de emprego e renda, via cursos profissionalizantes, programas de microcrédito, compra da produção agrícola familiar, etc. Os programas complementares devem ser executados por Estados e Municípios, os quais têm maior aptidão para coordenar ações no espaço local (FONSECA; ROQUETE, 2005). Porém, cabe ressaltar que a participação nos programas complementares não é obrigatória, ou seja, o não envolvimento nos programas complementares não gera elementos punitivos e/ou cancelamento dos benefícios (PEQUENO, 2008, p. 21).

Após 12 anos de implantação do PBF, a literatura que discute os motivos para os desligamentos do programa ainda é escassa. A maior parte desta literatura relaciona os desligamentos com o descumprimento das condicionalidades exigidas pelo PBF.<sup>11</sup> Este artigo, diferentemente, centra sua análise nas causas que levaram aos cancelamentos, tendo como foco especificamente aquelas vinculadas ao alcance de oportunidade de emprego e renda por parte das famílias beneficiárias. Para executar o objetivo deste trabalho, analisamos os casos de cancelamentos ocorridos no município de Osasco, localizado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Na sequência deste artigo, caracterizamos social e economicamente Osasco e apresentamos o histórico de implantação do PBF na cidade.

### **3. Caracterização social e econômica de Osasco: a implantação do Programa Bolsa Família no município**

Osasco é um dos municípios do Estado de São Paulo que apresenta maior índice de desenvolvimento humano (IDH), o IDH de Osasco em 2010 foi 0,776. Em 2013, a população do município era de 691.652 habitantes, classificando-o como o sexto maior do Estado de São Paulo em tamanho da população. O município é 100% urbano, com densidade demográfica de 10.322,03 habitantes/km<sup>2</sup>, sendo uma das cinco cidades com maiores densidades populacionais do País, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

---

<sup>11</sup> Ver documento oficial WWP e MDS. Disponível no site: [https://www.wwp.org.br/sites/default/files/2%20CONDICIONALIDADE\\_DO\\_PROGRAMA\\_BOLSA\\_FAMILIA\\_DESCUMPRIMENTO%20-%20Portugu%25EAs.pdf](https://www.wwp.org.br/sites/default/files/2%20CONDICIONALIDADE_DO_PROGRAMA_BOLSA_FAMILIA_DESCUMPRIMENTO%20-%20Portugu%25EAs.pdf), acesso em 28/01/2016.

Em 2005, a Prefeitura Municipal de Osasco (PMO) desenvolveu o seu Índice de Exclusão Social, notando que 25% da população do município apresentavam condições sociais inadequadas (SDTI/PMO, 2012). A cidade apresentou uma taxa de crescimento anual média de 0,2% entre os dois últimos censos populacionais (2000 e 2010), com crescimento populacional abaixo da média do Estado de São Paulo, com taxa anual média de 1,1%. Em termos de desempenho econômico, de acordo com o último censo, o PIB do município era de R\$ 38,9 bilhões, deixando-o na 12ª posição em comparação com outros municípios brasileiros.

Observamos que, em Osasco, o índice de envelhecimento referente ao total da população aumentou de 25,5% para 44,2%, entre os censos de 2000 e 2010, o que significa que, em 2010, existiam 44,2% de pessoas com idade superior aos 60 anos para cada grupo de 100 jovens entre 0 e 14 anos. Para o sexo feminino, essa consideração foi ainda mais marcante, passando de um aumento de 29,3% para 51,9% (SDTI/PMO, 2012, p 25-27).

Em termos de educação, os Censos Demográficos de 2000 e 2010 demonstraram melhorias nos níveis de ensino osasquense, com uma relativa queda de participação dos graus mais baixos de escolaridade, em um contexto de maior exigência do mercado de trabalho em relação à escolaridade. Observamos um aumento da proporção das pessoas com mais de 15 anos que são alfabetizadas. Esta relação já estava acima dos 90% em todas as regiões do município, tendo crescido de 2 a 4 pontos percentuais dependendo da região (SDTI/PMO, 2012).

A respeito do mercado de trabalho, Osasco apresentou um comportamento distinto perante a evolução da População Economicamente Ativa (PEA) se comparado ao padrão do Estado de São Paulo, para o qual a PEA aumentou mais do que a População em Idade Ativa (PIA), 1,7 % e 1,5%, respectivamente. Em Osasco, a PEA se elevou menos do que a PIA, 0,6% e 0,7%, respectivamente. De acordo com o IBGE, a PEA considerada para o Município de Osasco passou 19,2% (em 2000) para 8,3% (em 2010).

Em termos de Infraestrutura Urbana, de acordo com o Censo (2010), os habitantes de Osasco estavam distribuídos em 201.894 domicílios, o que representa uma média de 3,4 moradores por domicílio, em sua maioria com acesso direto a serviços urbanos de água, esgoto, iluminação pública e coleta de lixo. Considerando o número total de domicílios, 21.505 estavam marcados por condições precárias de infraestrutura urbana, com carência de serviços públicos, o que corresponde a 10,7% das moradias do município. Esta população está subdivida pelas zonas da cidade por meio de agregações territoriais das Áreas de Ponderação do Censo Demográfico 2010 (IBGE), que são configuradas entre a Zona Norte, Zona Sul e Região Central, distribuindo-se demograficamente em 43,3% da população residente na Zona Sul, 41%

residente na Zona Norte e 15,7% na região central do município. Observando a distribuição espacial da pobreza, percebemos que a maior parte da população que auferia renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo vive na região Norte da cidade (26,8% da população). Caso o corte de renda fique entre  $\frac{1}{2}$  e 1 salário mínimo, a região norte congrega 28% da população, sendo assim, 54% da população osasquense que auferia renda de até 1 salário mínimo mora na região norte da cidade. Uma parcela significativa da população do município de Osasco, cerca de 65.000 pessoas em 2004 (9,1% do total da população), vivia as mais diferentes carências sociais, destacando-se as questões relativas ao desemprego e renda insuficiente (GUERRA et al, 2009). De acordo com o Relatório de Informações Sociais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no município de Osasco em novembro de 2014 foi de 23.045,<sup>12</sup> número que vem aumentando desde a criação do PBF; em 2008, 7.831 famílias recebiam o benefício.

Em face deste cenário socioeconômico, a equipe gestora das políticas sociais do município criou estratégias para melhorar a gestão e os resultados dos programas sociais aplicados em Osasco. Assim, foi criada, em 2005, a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) que se tornou um dos instrumentos municipais para combater e reduzir a pobreza e a exclusão social. A SDTI produziu no ano de 2005 um livro chamado Atlas da Exclusão Social de Osasco - "Alternativas para superação da pobreza", o qual é um diagnóstico socioeconômico que analisa os indicadores sociais do Município de Osasco. Por este livro, constatamos que no município há elevada taxa de desemprego, grande número de trabalhadores informais, além de parcela importante das famílias em situação de pobreza. O livro evidenciou também que  $\frac{1}{4}$  das áreas da cidade apresentavam condições sociais inadequadas, principalmente nos bairros Munhoz Júnior, Bonança, Rochedale, dentre outros (GUERRA et al, 2005, p.75). Estes locais foram caracterizados pela pobreza que atingia famílias compostas por muitos jovens, os quais possuíam baixa escolaridade e pouca experiência profissional.

A principal finalidade da SDTI era formular, articular e implementar uma estratégia direcionada ao atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social e trabalhadores desempregados por meio de ações de inclusão social, produtiva e de desenvolvimento local. A intervenção da SDTI foi dividida em três conjuntos de ação:

---

<sup>12</sup> Considerando o número de domicílios em Osasco, conforme Censo 2010, com o número de domicílios beneficiados pelo PBF em 2014, chegamos que 11% dos domicílios de Osasco receberam auxílio do Bolsa Família.

- **Componente 1 - Políticas Redistributivas:** Fomento a ações de transferência de renda, para garantir segurança financeira para as famílias pobres e trabalhadores desempregados.

- **Componente 2 – Políticas Emancipatórias:** Estímulo as ações públicas orientadas para a educação, capacitação e cidadania, articuladas com emancipação social e política.

- **Componente 3 – Políticas Desenvolvimentistas:** Potencialização de ações relacionadas ao compromisso público com a autonomia da população excluída, em associação com os outros componentes.

No caso desenhado pela SDTI-PMO, podemos ver claramente que os componentes 2 (políticas emancipatórias) e 3 (políticas desenvolvimentistas) relacionam-se com as práticas para complementar o Programa Bolsa Família, tal qual preconizado por FONSECA; ROQUETE (2005).

As políticas redistributivas, trazem os programas de transferência de renda direcionados para famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica e trabalhadores desempregados (SDTI/PMO, 2012, p.78). Para a SDTI/PMO, as políticas emancipatórias e desenvolvimentistas são constituídas por iniciativas que estimulam a geração de ocupação e renda para a população de baixa renda. Para atender os três componentes acima descritos, a SDTI/PMO desenvolve ações que abarcam:

- Programa Osasco Inclui: Facilita o acesso ao Sistema Público de Trabalho e Emprego através do processo de captação de vagas ativas que operam junto com as empresas da região, intermediação pública de mão de obra, lei de aprendizagem, inclusão da pessoa com qualquer tipo de deficiência no mercado do trabalho, ofertas de estágio, habilitação ao seguro desemprego, emissão da Carteira de Trabalho e Previdência Social e intermediação de negócios;

- Programa Osasco Solidária: Gera, apoia e fomenta empreendimentos econômicos e solidários e microempreendimentos individuais;

- Programa Osasco Digital: que fornece acesso a tecnologia da informação e comunicação digital à população;

A SDTI-PMO contempla também ações que promovem o Microcrédito (Banco do povo, FUMDIP -Fundo Municipal de Desenvolvimento e Inclusão Produtiva criado pela lei 4421/2010) e Projeto Crescer, um projeto de oferta de microcrédito relacionado a bancos públicos. A articulação e integração das intervenções públicas são essenciais para que as estratégias de inclusão produtiva, presentes no município de Osasco, gerem impactos positivos e evitando desencontros entre elas. Além disso, a estratégia municipal visa também articular com outras instituições públicas e privadas, Organizações Não-Governamentais, secretarias municipais e com órgãos

pertencentes a outras esferas do Governo, racionalizando a utilização de recursos humanos e financeiros (GUERRA; CAZZUNI; COELHO, 2009).

No final de 2005, com a Resolução no. 466 do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), ficou determinado que os municípios com mais de 300 mil habitantes se tornassem habilitados a realizar o Convênio Único com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Isso permitiu que a SDTI/PMO se transformasse no agente responsável por todas as ações do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda no município (GUERRA, CAZZUNI et al, 2007). A Resolução n.466 auxiliou ainda mais a que a SDTI-PMO pudesse atuar como promotora da emancipação da pobreza via geração de emprego e renda.

Assim, consideramos que a SDTI em Osasco vem trabalhando para estimular práticas complementares ao Bolsa Família no município. São estas práticas que nos levaram a escolher o município como uma boa aproximação de cidade que atua promovendo ações para emancipar as famílias pobres, exatamente aquelas que são auxiliadas pelo Programa Bolsa Família. Ainda que os dados de renda no Cadastro Único sejam autodeclarados, é importante observar a incidência de cancelamentos do PBF motivada por famílias que auferiram renda superior ao limite estabelecido pelo PBF. No próximo e último tópico passamos à análise dos dados.

#### **4. Desligamentos do Programa Bolsa Família em OSASCO/SP entre 2008 e julho/2014**

Este tópico analisa as razões que justificam os desligamentos verificados no Programa Bolsa Família em Osasco entre janeiro de 2008 e julho de 2014. Para tanto, criamos categorias a partir dos motivos enumerados (durante as entrevistas para recadastramento das famílias no Cadastro Único) para justificar os cancelamentos do PBF. O tópico foi dividido em duas partes: a primeira mostra o universo da pesquisa; a segunda trata das categorias que justificam os desligamentos, enquanto um subtópico apresenta os desligamentos com a hipótese principal levantada por este artigo, qual seja, a categoria *renda maior que o limite estabelecido pelo PBF* foi relevante para justificar os desligamentos do programa em Osasco entre 2008 e 2014. Assim, partimos do universo total de dados da pesquisa e fomos progressivamente caminhando para a análise da categoria 5, aquela que respondeu a questão de pesquisa.

##### **4.1. Total de beneficiários do Programa Bolsa Família do município de Osasco versus o número total de desligados no município no período de 2008 à julho de 2014**

Após termos acesso aos dados, filtramos a movimentação cadastral, ou seja, selecionamos as famílias beneficiárias identificadas no CadÚnico pelo Número de

Identificação Social (NIS),<sup>13</sup> as quais receberam o benefício em algum momento dentro do intervalo de tempo estudado (jan/2008 à julho 2014), estas famílias podem ter saído e voltado ao programa várias vezes. Para filtrarmos o número de beneficiários, utilizamos uma tabela Excel dinâmica. Após esse filtro, colocamos como variável de contagem a Referência de Código Familiar, que dentro do Cadastro Único, representa todos os beneficiários, juntamos a Referência de Código Familiar ao NIS de cada família que recebe o auxílio, ou seja, dentro de um mesmo código de referência familiar, encontramos a quantidade de NIS que representa o número de integrantes daquela família.<sup>14</sup>

A tabela I mostra que entre janeiro de 2008 e julho de 2014, de acordo com a Referência de Código Familiar gerada pelo Cadastro Único, 4.771 famílias receberam o benefício tendo estado apenas uma vez no Programa, ou seja, elas foram cadastradas e receberam ou recebem o benefício sem terem entrado ou saído. Observamos que 12.044 famílias, entraram e em algum momento saíram, tendo sido contabilizadas duas vezes, assim, apresentaram uma entrada e uma saída. Os dados foram apresentados sucessivamente até os casos com maiores movimentações, no qual, por exemplo, uma família, entrou e saiu do programa 23 vezes no conjunto de dados considerado. Esse total de movimentações contabilizou 61.115<sup>15</sup> famílias que em algum momento receberam o benefício.

**Tabela 1. Frequência de entrada e saída das famílias beneficiárias do PBF no município de Osasco, no período de 2008 a julho de 2014.**

| Frequencia | Σ frequencia |
|------------|--------------|
| 1 vez      | 4771         |
| 2 vezes    | 12044        |
| 3 vezes    | 15639        |
| 4 vezes    | 13379        |
| 5 vezes    | 7912         |
| 6 vezes    | 3868         |
| 7 vezes    | 1749         |
| 8 vezes    | 903          |
| 9 vezes    | 425          |
| 10 vezes   | 207          |
| 11 vezes   | 104          |
| 12 vezes   | 43           |
| 13 vezes   | 44           |
| 14 vezes   | 15           |
| 15 vezes   | 6            |
| 16 vezes   | 3            |
| 19 vezes   | 2            |
| 23 vezes   | 1            |

\*Fonte: Elaboração própria, com base nos dados fornecidos pela SDTI/PMO.

<sup>13</sup> É uma identificação pessoal e intransferível, dentro dos Programas de Transferência de Renda embasados pela base de dados do CadÚnico.

<sup>14</sup> Cada família pode ter vários Números de Identificação Social (NIS), por isso foi preciso selecionar pelo uso da Referência de Código Familiar.

<sup>15</sup> Disponível no site: [https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp), acesso em 08/08/2014.

Para chegar a constatação do número total de famílias que receberam o benefício no período, partimos do estudo da diferença de movimentação anual (2008 a julho de 2014), sendo necessário, para analisar a movimentação de 2008, usar o número de famílias em 2007, fornecendo assim, o fluxo efetivo do período.

**Tabela 2. Análise das diferenças dos resultados parciais das entradas e saídas do PBF, no período de 2007 à julho de 2014.**

|                         | 2007 | 2008 | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013 07-2014 | TOTAL  |        |
|-------------------------|------|------|-------|-------|-------|-------|--------------|--------|--------|
| Resultado parcial anual | 7588 | 7457 | 11522 | 17947 | 29365 | 44110 | 62705        | 46971  | 227665 |
| Diferença Anual         | --   | -131 | 4065  | 6425  | 11418 | 14745 | 18595        | -15734 | 39383  |

\*Fonte: Elaboração própria conforme base de dados ofertada pela SDTI/PMO.

A tabela 2 mostra que, entre 2007 e 2008, o número absoluto de beneficiários caiu de 7.588 para 7.457, apresentando variação negativa de 131 famílias. Entre 2008 e 2009, a mudança foi positiva em 4.065; de 2009 a 2010, a modificação foi positiva de 6.425 e assim considerando até julho de 2014. A somatória da diferença anual foi de 39.383 mil famílias, ou seja, esse foi o número de famílias que participou do Programa Bolsa Família no município de Osasco entre janeiro/2008 e julho/2014. Conforme os dados colhidos junto a SDTI-PMO, foram cancelados 16.623 benefícios entre 2008 e julho/2014 no município de Osasco.

O total de beneficiários, contabilizados pela diferença anual da movimentação do CadÚnico, foi de 39.383 mil famílias e, ao ser subtraído o total de cancelamentos do mesmo período, que foi 16.623, chegamos ao número exato de famílias que receberam o Benefício do PBF no município de Osasco em julho de 2014, sendo 22.756 mil famílias, exatamente o mesmo número que consta no site da Caixa Econômica Federal.<sup>16</sup>

Em relação ao percentual de cancelamentos do mesmo período, temos 42,21%, resultado da divisão entre o total de famílias que receberam o benefício do período (39.383) e o total de desligados, que foi 16.623. Ou seja, por algum motivo 42,21% dos beneficiários foram cancelados do Programa Bolsa Família. Sendo que neste percentual, as famílias podem ter saído e retornado mais de uma vez ao programa, durante o período. Complementando a tabela 2, apresentamos os dados abaixo, os quais mostram a variação de entrada e saída, e o percentual por ano da movimentação de famílias no PBF por ano.

<sup>16</sup> Dados disponíveis no site: [https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00\\_00.asp](https://www.beneficiosociais.caixa.gov.br/consulta/beneficio/04.01.00-00_00.asp), acesso em 20/11/2014.

**Tabela 3 - Mapeamento da movimentação do total de famílias beneficiárias do PBF em Osasco, no período de 2008 à julho de 2014.**

| Ano       | Entrada e saída | Percentual |
|-----------|-----------------|------------|
| 2008      | 7547            | 3,43%      |
| 2009      | 11522           | 5,23%      |
| 2010      | 17947           | 8,15%      |
| 2011      | 29365           | 13,34%     |
| 2012      | 44110           | 20,03%     |
| 2013      | 62705           | 28,48%     |
| 2014 – 07 | 46971           | 21,33%     |
| Total     | 220167          | 100,00%    |

\*Fonte: Elaboração própria com base nos dados da SDTI/PMO

Conforme os dados apresentados na tabela 3, podemos ver que os percentuais de movimentação no PBF em Osasco foram crescentes no período, sendo que o ano de 2014 foi analisado até julho, fato que explica o porquê do percentual ter sido menor do que o verificado em 2013. No próximo subitem tratamos das categorias criadas para analisar o universo de dados da pesquisa.

#### **4.2. Categorização dos motivos dos cancelamentos do PBF em Osasco/SP no período de 2008 a julho de 2014**

Para este artigo, as “categorias” estabelecidas para analisar os desligamentos do PBF em Osasco foram: Categoria 1: *Acúmulo de Benefícios*; Categoria 2: *Descumprimento das condicionalidades do PBF*; Categoria 3: *Burocracias cadastrais*; Categoria 4: *Particularidades impeditivas por parte do beneficiário responsável*; Categoria 5 - *Renda superior ao limite estabelecido pelo PBF*.<sup>17</sup>

Essa categorização possibilitou estudar as justificativas para os cancelamentos verificados ao longo dos anos e verificar se a *Categoria 5 - Renda superior ao limite estabelecido pelo PBF* foi o motivo principal para explicar o total de cancelamentos do Programa no município de Osasco entre janeiro de 2008 e julho de 2014.

Apresentamos os dados anualmente para percebermos a variação dos cancelamentos neste período. Os dados da tabela abaixo mostram tanto o número efetivo de cancelamentos do PBF por ano como o percentual de variação de um ano para o outro.

**Tabela 4 - Dados dos cancelamentos do PBF no município de Osasco. Análise por categorias entre 2008 e julho/2014**

| Categoria   | Frequencia | Percentual |
|-------------|------------|------------|
| Categoria 1 | 7831       | 47,11%     |
| Categoria 2 | 1850       | 11,13%     |
| Categoria 3 | 1183       | 7,12%      |
| Categoria 4 | 4589       | 27,61%     |
| Categoria 5 | 1170       | 7,04%      |
| Total       | 16623      | 100,00%    |

Fonte: Elaboração própria dos autores via dados do CADÚNICO obtidos junto à SDTI/PMO.

<sup>17</sup> Ver detalhes da construção das categorias no anexo ao final do artigo.

Os dados da tabela 4 mostram claramente uma maior frequência de desligamentos justificados pela categoria 1, qual seja, pelo acúmulo de benefícios sociais. Assim, no universo de 16.623 desligamentos, 47,11% foram justificados pelo fato das famílias terem acumulado um ou mais benefícios. Esta informação é relevante por mostrar um empenho tanto da gestão municipal como do governo federal em evitar a sobreposição de benefícios, ação que racionaliza o gasto público orientado para o combate à pobreza.

A categoria 4, qual seja, aquela vinculada às particularidades do beneficiário responsável pelos dados da família, foi a segunda em incidência, com 27,61%. Esta categoria mostra que o cadastramento e o recadastramento das famílias seguem normas, as quais definem regras que devem ser cumpridas pelo responsável pelo recadastramento da família. Assim, este dado mostra que houve e há uma averiguação dos dados das famílias cadastradas, de forma a evitar os erros cadastrais.

Em terceiro lugar na frequência percentual apareceu a categoria 2, relacionada com o descumprimento das condicionalidades exigidas pelo PBF. O percentual desta categoria foi de 11,13% do total de desligamentos. A nossa interpretação é que as condicionalidades exigidas são essenciais para o bom desempenho do programa no curto e longo prazo, já que as mesmas visam inserir as famílias no uso dos aparelhos públicos de educação, saúde e assistência social. Assim, ao com esta inserção o programa almeja superar a pobreza entre gerações no longo prazo. O dado da categoria 2 permitiu-nos refutar a hipótese de que uma das maiores justificativas para o desligamento do PBF estaria vinculada ao não cumprimento das condicionalidades.

A análise sobre os motivos para o descumprimento das condicionalidades levanta algumas questões, principalmente quanto ao fornecimento de condições adequadas para que as condicionalidades sejam cumpridas, sejam elas, existência de escolas nas proximidades das comunidades, creches com vagas disponíveis para que as mães coloquem seus filhos, postos de saúde, enfim todo um aparato ofertante de serviços públicos de qualidade.

A categoria 3, que trouxe dados de desligamentos relacionados com as burocracias cadastrais, foi a que prevaleceu em 7,12% dos dados observados. Ou seja, a despeito do grande esforço para cadastrar e recadastrar os beneficiários, as questões cadastrais não foram as mais relevantes para justificar os desligamentos. Em último lugar, apareceu a categoria 5, que mostra o número de desligamentos relacionados com o alcance por parte da família de uma renda superior ao limite estabelecido pelo PBF. O percentual de incidência neste caso foi de 7,04% dos desligamentos.

A análise da frequência de cancelamento por categorias mostrou que o acúmulo de benefícios foi a motivação mais relevante para os desligamentos no período, enquanto a renda superior ao limite estabelecido pelo PBF apareceu em último lugar. Na sequência passamos para a análise das categorias por ano da série de dados, com foco na categoria 5.

#### 4.2.1. Análise dos cancelamentos do PBF no município de Osasco por categorias"/ano

Para aprofundarmos na análise dos dados, apresentamos o percentual de famílias alocadas em cada uma das categorias por ano. Importante definir que o motivo de desligamento "não saque" pode ser considerado por duas perspectivas. A primeira considera o "não saque"<sup>18</sup> vinculado a fraudes e não ao alcance de renda superior ao limite estabelecido pelo PBF. A segunda o entende como oriundo do aumento de renda por parte da família. Assim, a partir deste momento, os dados serão apresentados considerando ou desconsiderando o "não saque" do benefício.

**Tabela 5 - Análise dos cancelamentos do PBF - 2008 - 2014, por "categorias". Desconsidera o "não saque" como integrante da categoria 5**

| Categoria/ano         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | TOTAL          |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Categoria1            | 172          | 2            | 9            | 3308          | 1503          | 1447          | 1390          | 7831           |
| Categoria2            | 922          | 75           | 150          | 421           | 208           | 42            | 32            | 1850           |
| Categoria3            | 9            | 29           | 257          | 43            | 39            | 199           | 607           | 1183           |
| Categoria4            | 0            | 0            | 14           | 0             | 79            | 247           | 4249          | 4589           |
| Categoria5            | 69           | 233          | 58           | 197           | 211           | 215           | 187           | 1170           |
| <b>Total</b>          | <b>1172</b>  | <b>339</b>   | <b>488</b>   | <b>3969</b>   | <b>2040</b>   | <b>2150</b>   | <b>6465</b>   | <b>16623</b>   |
| <b>Total em Perce</b> | <b>7,05%</b> | <b>2,04%</b> | <b>2,94%</b> | <b>23,88%</b> | <b>12,27%</b> | <b>12,93%</b> | <b>38,89%</b> | <b>100,00%</b> |

\* Fonte: Elaboração própria dos autores conforme base de dados ofertada pela SDTI/PMO.

A Tabela 5 mostra que houve significativa variação no percentual de desligamentos ao longo do período, sendo o ano 2014 aquele que obteve um percentual mais alto, de 38,89%, seguido por 2011, com 23,88%. As explicações que aventamos para estas variações são: i) apesar de 2014 ter sido analisado até o mês de julho, este foi um ano eleitoral, momento em que mídia e oposição aumentam a pressão contra o PBF e, o governo, em atitude reativa, fiscaliza mais o cadastramento/recadastramento; ii) 2011 foi o primeiro ano de governo da presidente Dilma Rousseff, naquele momento estava por ser definido uma nova diretriz para complementar o PBF, que passou a contar com o Plano Brasil sem Miséria, assim, esta complementação pode justificar o percentual de desligamentos verificados em 2011;

<sup>18</sup> Para o Cadastro Único e a PMO o "não saque" do benefício por mais de dois meses indica que a família abdicou do benefício, logo, leva ao cancelamento do mesmo.

iii) 2010 foi um ano em que o produto interno cresceu bastante, este movimento permitiu a que muitas famílias encontrassem uma vaga no mercado de trabalho, algo que deve ter aumentado suas rendas e facultando o desligamento no ano seguinte, quando houve o recadastramento.

Os demais anos da série têm seus dados explicados pela crise de 2008, que reduziu o número de desligamentos, e pela política macroeconômica adotada que visava amortecer os efeitos da crise e preconizava a garantia de renda aos mais pobres.

Quando trouxemos os dados em que o “não saque” foi considerado um motivo para que as famílias deixassem o PBF, neste caso, 8,48% dos desligamentos verificados entre 2008 e julho/2014 vincularam-se com o aumento de renda considerando a motivação “não saque”.

Ao estudar anualmente os motivos compilados como causas dos cancelamentos, observamos que eles não foram constantes ao longo do período estudado. Isso nos permite supor que a porcentagem de famílias que conseguiram aumentar suas rendas, por mais que seja 7,04% do total dos cancelamentos, não se comportou de forma constante.

**Tabela 6 – Categoria 5 com “não saque” significando uma maior saída do programa devido ao aumento de renda**

| Categoria           | 2008  | 2009   | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | TOTAL |
|---------------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Categoria 5         | 69    | 233    | 23    | 133   | 121   | 182   | 170   | 1409  |
| Total               | 1172  | 339    | 418   | 3841  | 1860  | 2084  | 6431  | 16623 |
| Total em Percentual | 5,89% | 68,73% | 5,50% | 3,46% | 6,51% | 8,73% | 2,64% | 8,48% |

\*Fonte: Elaboração própria dos autores conforme base de dados ofertada pela SDTI/PMO.

A tabela 6 mostra que 2009 foi o ano em que maior percentual dos desligamentos do PBF teve sua justificativa relacionada com o aumento de renda. Interessante notar que este foi um ano de crise econômica, o que nos leva a crer que a crise afetou menos proporcionalmente os mais pobres, posto que à época o mercado de trabalho estava aquecido e inserindo as famílias mais pobres no mercado formal de trabalho. Na sequência, após uma diferença bastante significativa, apareceu 2013, em que 8,73% dos desligamentos foram justificados pela categoria 5 - renda acima do limite estabelecido pelo PBF.

Uma ressalva: quando analisamos a dinâmica do mercado de trabalho do país no período em estudo, verificamos que a taxa de desemprego caiu de 7,9%, em 2008, para 4,8%, em 2014, conforme dados o IBGE. Era de se esperar que com a queda na taxa de desemprego, houvesse uma maior incidência de justificativas relacionadas com o aumento de renda. Com isso, a despeito da cidade localizar-se na Região

Metropolitana de São Paulo (RMSP), aquela que é mais dinâmica e mais rica, parece que o público beneficiário do PBF não teve sua inserção produtiva diretamente relacionada com a dinâmica do mercado de trabalho observada em âmbito nacional.

Assim, podemos apontar que a categoria 5, aquela capaz de abarcar motivos vinculados ao aumento da renda da família apresentou uma incidência de 8,48% no período considerado, supondo o “não saque” como produtor do aumento de renda. O percentual não é muito grande comparado aos demais observados nas outras categorias, porém, ele mostra que o esforço da SDTI para inserir os beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho tem tido algum resultado, ainda que o mesmo esteja aquém do esperado e demore para ser constatado. Ressalvando que própria SDTI não estabeleceu um percentual como meta a ser alcançada.

Para responder à nossa questão problema, analisamos prioritariamente a Categoria 5. A questão que tentamos verificar foi: Quais as razões que justificam os desligamentos verificados no Programa Bolsa Família? Qual percentual de famílias atingiu renda superior ao limite estabelecido pelo Programa?

Entendemos que uma categoria que mensura se a família foi desligada do PBF devido ao fato de ter auferido **renda superior ao limite estabelecido pelo PBF** é capaz de apreender o movimento de entrada no mercado de trabalho por parte das famílias beneficiárias do PBF. Esta é a justificativa para termos usado esta categoria analítica como base para avaliar os dados de desligamentos do PBF em Osasco entre 2008 e julho de 2014, sendo que, a categoria 5 é composta pelos motivos:

- **Motivo 23** - Desligamento voluntário por parte da Família beneficiária. Partimos da hipótese de que se a família se desligou voluntariamente do programa, provavelmente é porque ela encontrou uma fonte de renda.
- **Motivo 24** - Renda familiar *per capita* superior a meio salário mínimo. Conjecturamos que caso a família tenha sido desligada por auferir renda maior que meio salário mínimo, provavelmente esta família conseguiu se inserir o mercado de trabalho.
- **Motivo 25** - Renda familiar *per capita* superior ao estabelecido pelo PBF. Supomos que se a família foi desligada por este motivo, certamente ela passou a auferir uma renda maior que aquela recebida no PBF.

Conforme dados levantados, 7,04% dos desligamentos podem ser relacionados com a categoria 5. Com isso, os dados validaram nossa hipótese de que esta categoria não é capaz de explicar a maior parte do total de desligamentos verificados no período. Na realidade, a categoria 5 explica uma parte muito pequena do total de desligamentos observados no PBF em Osasco entre 2008 e julho de 2014. Corroborando nossa hipótese principal, a categoria mais relevante para explicar os

desligamentos do PBF em Osasco no período entre 2008 e julho/2014 foi a categoria 1, ou seja, aquela que expressa o acúmulo de benefícios.

## 5. Considerações Finais

Osasco é uma cidade que vem ganhando, nos últimos anos, prêmios nacionais e internacionais de gestão na área social. Além de ser uma cidade que possui equipe gestora competente e ocupada em gerar oportunidades de emprego e renda para a população vulnerável. Assim, usamos os dados de Osasco como uma aproximação do que poderia acontecer em cidades com características sociais e econômicas semelhantes. O ideal seria termos realizado uma pesquisa comparativa, cruzando os dados de Osasco com de outros municípios. Isso não foi possível, já que não sabemos se outros municípios fazem o cadastramento se preocupando em anotar as justificativas para os desligamentos das famílias. Com isso justificamos a importância desta pesquisa por trazer dados sobre os desligamentos do PBF e suas possíveis relações com a “emancipação” econômica das famílias.

Esta pesquisa investigou se a categoria **renda superior ao limite estabelecido pelo PBF**, foi capaz de explicar percentual importante dos desligamentos do programa, no município de Osasco, entre os anos de 2008 e 2014. Partimos da hipótese principal que asseverava que a categoria: renda superior ao limite estabelecido pelo PBF, explica parte importante do total de desligamentos, não sendo capaz de explicar o total de desligamentos verificados no período.

Conforme os dados demonstrados no item 4 deste artigo, afirmamos que nossa hipótese principal foi rejeitada, já que a categoria renda superior ao limite estabelecido pelo PBF explicou 7,04% do total de desligamentos verificados em Osasco entre 2008 e 2014. Enquanto, as demais categorias, explicaram 92,96% do total de desligamentos analisados. Caso consideremos o “não saque” como um motivo vinculado ao aumento de renda, então o percentual passaria para 8,48% dos cancelamentos relacionados com o aumento de renda, ao passo que as demais motivações representam 91,52% dos cancelamentos.

Assim, apesar de todos os esforços da Prefeitura Municipal de Osasco (PMO), via Secretaria de Desenvolvimento do Trabalho e Inclusão Social (SDTI), em executar ações de fomento à inserção no mercado de trabalho para este público, os resultados que podem ser relacionados à ampliação da renda são modestos. Entendemos que o objetivo de inserir os beneficiários do PBF no mercado formal de trabalho, visa o longo prazo. Sendo assim, esta é uma meta que demoraria para ser alcançada, o que explica o por quê de 7,04% do total de egressos terem justificado sua saída do programa pela categoria aumento de renda. Defendemos que uma maior incidência de cancelamentos do Programa Bolsa Família devido à renda superior ao limite

estabelecido pelo PBF depende que programas complementares conquistem maior relevância nos municípios para complementar o PBF.

Percebemos que é fundamental investir e propagar cursos de preparação e aperfeiçoamento e estímulo à formas de empreendimentos populares que facilitem com que o beneficiário se insira no mercado de trabalho ou de produção, e consiga alcançar uma 'porta de saída' do programa, tendo sua renda aumentada e quebrando o ciclo intergeracional da pobreza, que foi um dos objetivos estabelecidos com a criação do Programa.

As outras condicionalidades estabelecidas no Programa, no que tange a educação e a saúde, são importantes para gerar encadeamentos a longo prazo, mas devem ser vistas como pontos que precisam e devem passar por melhorias, para que ao invés de gerar multiplicadores, acabam apenas por gerar motivos criadores de novos cancelamentos. Vale lembrar que a categoria 2, descumprimento das condicionalidades do PBF, não teve uma ampla participação nas justificativas para os cancelamentos dos auxílios. Isso pode ter ocorrido pelo fato de Osasco oferecer uma rede de serviços públicos ampla o suficiente para atender a maior parte da população beneficiária do programa. Ou por não ter sido dada grande ênfase na verificação do cumprimento das condicionalidades por parte das famílias beneficiadas. Logo, parece que as condicionalidades não são relevantes como justificativa para os desligamentos.

O objetivo principal do PBF é aliviar a pobreza no curto prazo. Porém, caso haja um manejo racional de ações complementares voltadas à inserção no mercado de trabalho dos beneficiários do PBF, ele pode transcender este objetivo e passar a ser também um veículo para a superação da pobreza dentro da geração atual. Porém, entendemos que superar a pobreza não é um objetivo que deva ser imputado ao PBF, uma vez que é uma situação que depende de outras intervenções. Logo, o PBF pode ser um veículo promotor da "emancipação" das famílias e não o único meio para tal, já que é um programa único, com baixo orçamento e com impacto imediato é o alívio à pobreza.

## 6. Referências

- ANDRADE, R.C. Política e Pobreza no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, Volume 19, nov.1989.
- BIER, Lenon Antunes Leopoldo. **Programa Bolsa Família: Uma análise do papel das condicionalidades**. Monografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2012.
- DEMO, P. **Pobreza política**. Campinas: Autores Associados, 2001.
- FLEURY, Sonia S. **Estados sem Cidadãos: seguridade social na América Latina**. Rio de Janeiro: Editora: Fiocruz, 1997.

FONSECA, A.M.M.; ROQUETE, C. Proteção Social e programas de Transferência de Renda: o Bolsa Família. In: VIANA, A.L.A.; ELIAS, P.E.M e IBAÑEZ, N (Org.). **Proteção Social. Dilemas e Desafios**. São Paulo: Hucitec, 2005.

GUERRA, A; CAZZUNI,D; ALMEIDA,R. **Geração de oportunidades. O papel dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Hucitec, 2009.

GUERRA, A; CAZZUNI,D; COELHO, R. **Atlas da Exclusão Social de Osasco. Alternativas de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão**. Osasco: Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), 2007.

Disponível em: [http://www.osasco.sp.gov.br/arquivos/21/osascomiolo\\_novo.pdf](http://www.osasco.sp.gov.br/arquivos/21/osascomiolo_novo.pdf)

GUERRA, A; CAZZUNI,D; COELHO, R.; FAÉ, S. (Org.). **Desenvolvimento, trabalho e inclusão: alternativas para superação da pobreza**. Maxprint: Jundiaí, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD/IBGE. **Comunicado do Ipea n.159**. Out, 2013.

Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br) Acessado em 09/06/2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Objetivos de desenvolvimento do milênio: Relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2010.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2013.

Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 3 abr. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014.

Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 17 maio 2014.

PEQUENO, R. S. A. O Programa Bolsa-Família: seus efeitos econômicos e sociais na região Nordeste do Brasil. **I Mostra Nacional e I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Bolsa-Família**, 2008.

PERRONI, J. Competências e responsabilidades entre os entes federados: Uma leitura da legislação do programa Bolsa Família. **Dilemas, Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, 2008.

PIRES, D.C.A; LONGO, L.F.B. A implantação do Bolsa Família e sua relação com a pobreza nas regiões Brasileiras no período de 2004 e 2006. Trabalho apresentado no **XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP**. Caxambu, MG, 2008.

REBOUÇAS, S. S. M.; SAMPAIO, Y. **Focalização do Programa Bolsa Família: Análise de Erros de Cobertura e Vazamentos**. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2003.

\_\_\_\_\_.O programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Econ. soc.** [online], v.20, n.1, pp. 113-139, 2011.

SCHNEIDER, S.; Freitas, D. T. Qualidade de vida, diversificação e desenvolvimento: referências práticas para análise do bem estar no meio rural. **Olhares Sociais**, v. 2, p. 121, 2013.

**ANEXO I - DESCRIÇÃO DOS MOTIVOS USADOS PARA CRIAR AS CATEGORIAS DE ANÁLISE DOS CANCELAMENTOS VERIFICADOS NO PBF EM OSASCO ENTRE 2008 E JULHO/2014**

Os motivos foram elencados abaixo, já separados pelas categorias de análise:

**Categoria 1: Acúmulo de Benefícios**

- Motivo 1** - Acúmulo de Benefícios PBF com PETI;
- Motivo 2** - Benefício variável jovem acumulado com benefício indireto ou ainda outros;
- Motivo 3** - Cancelamento de outros benefícios, já que houve acúmulo;
- Motivo 4** - Família com todos os benefícios cancelados, devido a existência de acúmulo;
- Motivo 5** - Família já possui quantidade máxima de Benefício Variável Jovem Permanente
- Motivo 6**- Multiplicidade de cadastramento, o que gera acúmulo de benefícios;
- Motivo 7**- Responsável é simultaneamente legal e beneficiário, o que gera acúmulo de benefícios

**Categoria 2: Descumprimento das condicionalidades do PBF**

- Motivo 8** - Descumprimento do prazo permanente do benefício - Situação Bloqueada.
- Motivo 9** - Descumprimento reiterado das condicionalidades do PBF.
- Motivo 10**- Infração escolar (desatualização do CAD ÚNICO há mais de um ano).
- Motivo 11**- Reiteração em ausência de saque do benefício.
- Motivo 12**- Informação da condicionalidade de escolaridade Inválida no CAD ÚNICO.

**Categoria 3: Burocracias cadastrais.**

- Motivo 13** - Cadastro excluído da Base Nacional (CAD ÚNICO).
- Motivo 14** - Encerramento do prazo para revisão do Cadastro.
- Motivo 15** - Família sem indicação de responsável familiar.
- Motivo 16**- Repercussão de alteração de Cadastral - Família Excluída.

**Categoria 4: Particularidades impeditivas do beneficiário responsável**

- Motivo 18** - Beneficiário titular desligado da Família.
- Motivo 19**- Idade do titular fora do limite permitido.
- Motivo 20** - Mudança de município/Domicílio.
- Motivo 21** - Cancelamento para averiguação/ auditoria.
- Motivo 22**- Responsável familiar com idade inferior a 16 anos.

**Categoria 5 - Renda superior ao limite estabelecido pelo PBF**

- Motivo 23** - Desligamento voluntário por parte da Família beneficiária.
- Motivo 24**- Renda familiar per capita superior a meio salário mínimo.
- Motivo 25**- Renda familiar per capita superior ao estabelecido pelo PBF.