

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS

**LUCIENE DE OLIVEIRA PRÓSPERI**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, O “EFEITO PREGUIÇA” E O MERCADO DE  
TRABALHO**

Varginha/MG

2015

**LUCIENE DE OLIVEIRA PRÓSPERI**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, O “EFEITO PREGUIÇA” E O MERCADO DE  
TRABALHO**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.  
Orientador: Prof. Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias.

Varginha/MG

2015

Prósperi, Luciene de Oliveira.

O Programa Bolsa Família, o “efeito preguiça” e o mercado de trabalho / Luciene de Oliveira Prósperi. - 2015.

89 f. -

Orientador: Lincoln Thadeu Gouvêa de Frias

Dissertação (mestrado em Gestão Pública e Sociedade) -

Universidade Federal de Alfenas, *campus* Varginha, 2015.

Bibliografia.

1. Programa Bolsa Família - Brasil. 2. Política social - Brasil. I. Frias, Lincoln Thadeu Gouvêa de. II. Título.

CDD: 361.610981

**LUCIENE DE OLIVEIRA PRÓSPERI**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, O “EFEITO PREGUIÇA” E O MERCADO DE  
TRABALHO**

A Banca examinadora abaixo-assinada aprova a dissertação apresentada como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Sociedade da Universidade Federal de Alfenas, *Campus* de Varginha. Área de concentração: Gestão Pública e Sociedade.

Aprovada em 23/06/2015

Professor: Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio

Instituição: Ufla

Assinatura: 

Professor: Prof. Dr. Luiz Antônio Staub Mafra

Instituição: Unifal Varginha

Assinatura: 

Professor Orientador: Prof. Dr. Lincoln Frias

Instituição: Unifal Varginha

Assinatura: 

Aos meus pais Lourival e Lourdes.

À Mariana.

Ao Lincoln.

O que mais dói na miséria é a ignorância que ela tem de si mesma. Confrontados com a ausência de tudo, os homens abstêm-se do sonho, desarmando-se do desejo de serem outros. Existe no nada essa ilusão de plenitude que faz parar a vida e anoitecer as vozes.

(Mia Couto, 1986).

## RESUMO

Uma das críticas mais recorrentes ao Programa Bolsa Família (PBF) na opinião pública é o receio de que os beneficiários trabalhem menos do que trabalhariam se não recebessem a transferência de renda, o chamado “efeito preguiça”. O presente trabalho é uma revisão bibliográfica investigando a existência desse efeito e de como o programa lida com sua possibilidade. A dissertação começa analisando o perfil do beneficiário do PBF e a literatura empírica sobre o efeito preguiça. Em seguida, fornece uma contextualização sobre o mercado de trabalho para os indivíduos mais pobres e, por fim, apresenta o PBF como parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o qual inclui diversas ações cujo objetivo é estimular a inclusão produtiva, uma maneira de evitar o suposto efeito preguiça. Para além da introdução e da conclusão, a dissertação contém três capítulos. Após a introdução, onde o problema de pesquisa é apresentado em maior detalhe, o primeiro capítulo consiste em uma revisão bibliográfica dos principais estudos econométricos sobre a relação dos beneficiários com o mercado de trabalho. Os estudos analisados, em geral, não encontraram evidências do efeito preguiça – ou apenas efeitos muito pequenos em alguma subpopulação em algum indicador, p. ex., uma redução pequena no número de horas trabalhadas pelas mães. Outro resultado do primeiro capítulo é a constatação de que os estudos econométricos oferecem poucas informações sobre a oferta de trabalho para a população pobre e extremamente pobre, o que seria essencial para analisar as oscilações na procura de trabalho pelos beneficiários. Por isso, o segundo capítulo se dedica a uma tarefa mais sociológica: a contextualização do mercado de trabalho para as pessoas mais pobres, abordando temas como a informalidade, a terceirização, o microempreendedorismo e o trabalho degradante ou análogo ao trabalho escravo. O último capítulo descreve detalhadamente a estrutura e funcionamento do PBF como uma parte do BSM, enfatizando o quanto o desenho do programa é cuidadoso e complexo. O BSM inclui diversas ações de promoção da inclusão produtiva como uma garantia de que as famílias consigam renda por meio de trabalho não degradante. Esse capítulo termina apresentando as garantias de retorno ao programa ao beneficiário que entra no mercado de trabalho formal, outra forma de se precaver contra o efeito preguiça. Portanto, a conclusão principal do trabalho é que o PBF não reduz a oferta de trabalho dos beneficiários. Mais do que isso, a dissertação enfatiza que o problema deve ser analisado levando-se em consideração os fatos de que (a) a assistência social é um direito, de que (b) o mercado de trabalho para as pessoas mais pobres é inadequado em diversos sentidos e de que (c) o BSM já possui ações de promoção da inclusão produtiva de seus beneficiários.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Efeito preguiça. Inclusão produtiva. Plano Brasil Sem Miséria.

## ABSTRACT

A recurring criticism of the Bolsa Família Program (PBF, in Portuguese) in public opinion is the suspicion that its beneficiaries would opt to work less than they would work if they did not receive the cash transfer. This suspicion is commonly called “laziness effect”. The present study is a literature review investigating the reality of this effect and how the program deals with its possibility. The thesis begins analyzing the beneficiary’s profile and the empirical literature on the laziness effect. After that it offers a contextualization of the labor market for the poorer individuals and details PBF as part of the Brasil Sem Miséria Plan (BSM, in Portuguese), which includes many actions directed at promoting productive inclusion, a way to avoid the supposed laziness effect. Besides the introduction and the conclusion sections, the thesis has three chapters. Following the introduction, where the research question is delineated in greater detail, the first chapter reviews the most important econometric literature on the relation of the PBF’s beneficiaries with the labor market. In general, the reviewed works did not find evidences of the laziness effect – or only very small effects on some indicator of some subpopulation, e.g. a small reduction on the number of work hours of mothers. Another result of the first chapter is the realization that the econometric studies offer scarce information on the jobs available to the poor, and extremely poor, people. Without this knowledge it is impossible to adequately comprehend the beneficiaries’ work seeking behavior. In view of this, the second chapter dedicates itself to a more sociological task: the contextualization of the job market for poorer people, including themes such as informality, outsourcing, microentrepreneurship, and degrading jobs or slave-like conditions. The last chapter describes in detail the PBF’s structure and functioning as a part of BSM, emphasizing the carefulness and complexity of its design. BSM includes many actions to promote productive inclusion as a guarantee that the families will be able to have an income from a non-degrading job. This chapter ends presenting how PBF guarantees to the beneficiaries that get into the formal sector a way of returning to the program if necessary, another way of avoiding the laziness effect. Thus the study concludes that the PBF do not reduce the proneness to work in any important measure. Above this, the study emphasizes that the question must be analyzed taking into consideration the facts that (a) social protection is a right, that (b) the labor market for the poorer is inadequate in many senses and that (c) the BSM already has many actions promoting the productive inclusion of its beneficiaries.

Key words: Bolsa Família Program. Laziness effect. Productive inclusion. Brasil Sem Miséria Plan.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>BSM</b>	Plano Brasil Sem Miséria
<b>BSP</b>	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
<b>BVG</b>	Benefício Variável à Gestante
<b>BVJ</b>	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
<b>BVN</b>	Benefício Variável Nutriz
<b>CadÚnico</b>	Cadastro Único
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do trabalho
<b>CRAS</b>	Centro de Referência da Assistência Social
<b>FUNRURAL</b>	Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica da Assistência Social
<b>MDS</b>	Ministério de Desenvolvimento Social e combate a Fome
<b>MEC</b>	Ministério da Educação
<b>MEI</b>	Microempreendedores Individual
<b>MEIs-PBF</b>	Microempreendedor Individual Beneficiário do Programa Bolsa Família
<b>MS</b>	Ministério da Saúde
<b>NIS</b>	Número de Identificação Social
<b>ODM</b>	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PETI</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PRONATEC</b>	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
<b>PTCs</b>	Programas de Transferência de Renda Condicionados
<b>SEBRAE</b>	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
<b>SENARC</b>	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>1</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA TEM UM EFEITO PREGUIÇA?.....</b>	<b>18</b>
1.1	O PERFIL DO BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	19
1.2	EFEITOS DO BENEFÍCIO DO PBF SOBRE A PROBABILIDADE DE TRABALHAR.....	28
1.3	EFEITOS DO BENEFÍCIO DO PBF SOBRE AS HORAS DE TRABALHO SEMANAIS.....	29
1.4	EFEITOS DO BENEFÍCIO DO PBF DIFERENCIADO POR TIPO DE OCUPAÇÃO.....	31
1.5	MICROEMPREENDERISMO INDIVIDUAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA .....	33
1.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
<b>2</b>	<b>O MERCADO DE TRABALHO PARA OS POBRES.....</b>	<b>40</b>
2.1	A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL .....	40
2.2	TRABALHO E INCLUSÃO SOCIAL .....	42
2.2.1	Mercado de trabalho dos pobres e extremamente pobres .....	44
2.2.1.1	<i>Trabalho degradante ou análogo ao trabalho escravo .....</i>	<i>45</i>
2.2.1.2	<i>Trabalho informal .....</i>	<i>46</i>
2.2.1.3	<i>Trabalho temporário .....</i>	<i>47</i>
2.2.1.4	<i>Trabalho terceirizado.....</i>	<i>48</i>
2.3	MICROEMPREENDEDORISMO, MICROCRÉDITO E ECONOMIA SOLIDÁRIA .....	50
2.4	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	51
<b>3</b>	<b>O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PARTE DO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA .....</b>	<b>53</b>
3.1	PROTEÇÃO SOCIAL .....	53
3.2	O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA .....	55
3.3	EIXOS DE ATUAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA .....	57

3.3.1	Garantia de renda.....	57
3.3.2	Acesso a serviços públicos .....	58
3.3.3	Inclusão produtiva .....	59
3.3.3.1	<i>Inclusão produtiva urbana</i> .....	60
3.3.3.2	<i>Inclusão produtiva rural</i> .....	61
3.4	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	62
3.4.1	Evolução dos programas de transferências de renda no Brasil .....	63
3.5	O DESENHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....	66
3.5.1	Descentralização e intersetorialidade .....	71
3.5.1.1	<i>Cadastro Único</i> .....	69
3.5.1.2	<i>Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)</i> .....	72
3.5.2	Condicionalidades e ações políticas integradas .....	73
3.7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	78
	<b>CONCLUSÃO</b> .....	80
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	84

## INTRODUÇÃO

Uma “bolsa-esmola” que serve para criar “vagabundos”, “parasitas” que depois votarão no governo por causa desse programa “populista” que “serve para comprar votos”. A suspeita de que o Programa Bolsa-Família (PBF) faz os beneficiários trabalharem menos, o “efeito preguiça”, é uma das principais críticas a esse programa.

Uma pesquisa por “bolsa família” no *Youtube*, em 01 de Maio de 2015, ordenada por contagem de visualizações, retornou os seguintes resultados:

- Em primeiro lugar (2.815.648 visualizações), está o vídeo de uma beneficiária reclamando de que o benefício de R\$134 não é suficiente para comprar uma calça para sua filha adolescente, pois uma calça para uma menina de 16 anos custa, segundo ela, mais de R\$300. Versões alternativas desse mesmo vídeo estão em terceiro, sétimo, décimo, décimo terceiro e décimo oitavo lugares (totalizando 4.874.292 visualizações, incluindo a primeira versão)<sup>1</sup>.
- Em segundo lugar (2.755.203 visualizações), há o vídeo “5 maneiras de gastar o Bolsa Família”. Trata-se de uma animação sugerindo que o dinheiro poderia ser gasto em ingresso para cinema 3D, um jogo de *Playstation*, um Kinder Ovo, uma mochila e uma calça<sup>2</sup>.
- Em quinto lugar (366.616 visualizações), uma comparação entre duas falas do ex-presidente Lula. A primeira defendendo o PBF (em 2009) e a segunda (em 2000, segundo o vídeo) dizendo que a distribuição de cestas-básicas e ticket de leite são formas de comprar votos, tal como Cabral distribuía espelhos e bijuterias aos índios, desestimulando a consciência política e reforçando a dominação de classe<sup>3</sup>.
- Em nono lugar (301.453 visualizações), Raquel Sheherazade, a apresentadora do Jornal do SBT, diz em 20 de Maio de 2013, após uma reportagem sobre boatos de cancelamento do PBF: “esses milhões [de beneficiários] sem educação, sem emprego, totalmente dependentes do poder público. (...) Não se sai da pobreza sem trabalho, sem salário, sem ganhar com o suor do rosto o pão de cada dia. Assistência tem que ser provisória, senão vira dependência, senão vira parasitismo. Quem vive do Bolsa Família precisa subir a outro patamar. Ganhar profissionalização, conquistar um emprego, cuidar da própria vida”. No décimo quarto lugar, Rodrigo Constantino, colunista da *Veja*, diz coisas semelhantes em um vídeo intitulado “Recado a você que recebe o Bolsa Família” (157.764 visualizações)<sup>4</sup>.
- Em décimo primeiro lugar (196.980 visualizações), um vídeo amador de ficção, feito por adolescentes, mostra a história de um jovem que usou o dinheiro do PBF para comprar um jogo de videogame em prestações. Ele fica preocupado quando lhe dão a notícia de que o programa vai acabar, mas fica aliviado quando descobre que era apenas um boato. E termina dizendo “Ufa, achei que iria ter que trabalhar”<sup>5</sup>.
- Em décimo segundo lugar (189.960 visualizações), o Deputado Jair Bolsonaro diz em uma entrevista ao *Portal UOL*: “Eu não admito o Bolsa Família como uma proposta permanente de ajudar o pobre. Ela tem que ser transitória. Isso é um crime! Tem gente que está aí há nove anos no Bolsa Família, que não quer ser empregado porque [então] perde o Bolsa Família. O Bolsa Família atende famílias de até cinco

<sup>1</sup> BOLSA Família remix. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=09h-NCfWbFk>>. Acesso em: 01 maio 2015.

<sup>2</sup> 5 maneiras de gastar o bolsa família. 2013. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=nzs\\_B22Q7yo](https://www.youtube.com/watch?v=nzs_B22Q7yo)>. Acesso em: 01 maio 2015.

<sup>3</sup> O BOLSA Família, segundo Lula, em 2009 e em 2000. 2009. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=83WUqpvdq8>>. Acesso em: 01 maio 2015.

<sup>4</sup> RACHEL Sheherazade sobre o bolsa família (ou, bolsa suborno). 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=vnru0YTbueA>>. Acesso em: 01 maio 2015.

<sup>5</sup> VIVENDO do bolsa família. 2013. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fUM6hGmyF34>>. Acesso em: 01 maio 2015.

filhos. Essa garotada vai crescer pensando no Bolsa Família também. Você vê meninas no Nordeste, grávidas, que batem na barriga e dizem ‘essa aqui vai ser minha geladeira’, ‘esse aqui vai ser uma máquina de lavar’. E não querem trabalhar!’ (a declaração começa em 8:42 min.)<sup>6</sup>.

Vale lembrar que a chave da pesquisa foi apenas “bolsa família”, não se fez referência a críticas ou ao mercado de trabalho. Essa é uma evidência de como a suspeita do suposto “efeito preguiça” é recorrente. E ela ainda vem acompanhada da crítica de que o beneficiário gastará o dinheiro de maneira irresponsável e de que isso pode servir como “compra de votos”, como sugerido pelo próprio ex-presidente Lula, antes de se tornar um defensor desse tipo de política.

O vigésimo oitavo vídeo (91.684 visualizações) tem uma particularidade. Trata-se do documentário *Bolsa Família e seus efeitos colaterais*. A diferença aqui é que o argumento do efeito-preguiça é utilizado por pequenos agricultores, alguns deles aparentemente muito pobres<sup>7</sup>. E são eles mesmos que acusam os beneficiários de serem preguiçosos, pois não querem ser trabalhadores rurais nas lavouras e engenhos do interior baiano. Em resposta ao documentário, uma explicação alternativa é bastante clara: esses subempregos são muito precários para o trabalhador, pagam pouco, não são formalizados, são instáveis, não têm garantias trabalhistas, incluindo proteções à saúde do trabalhador. Portanto, é compreensível que os beneficiários recusem esses trabalhos. Como diz Mía Couto na epígrafe desta dissertação, o mais triste da miséria é não ter consciência dela, como transparece no discurso desses pequenos agricultores que criticam quem não quer se sujeitar a esse tipo de emprego.

Por fim, uma evidência mais rigorosa da disseminação do receio do efeito preguiça é dada pelo *Survey Nacional Percepção da Desigualdade de 2012*, baseada em uma amostra representativa da população nacional de 16 anos ou mais: 71,4% dos entrevistados consideram que os beneficiários do PBF deveriam ser obrigados a trabalhar (LAVINAS et al, 2014, p. 70) – “a porcentagem se refere à soma de quem respondeu “discordo totalmente” e “discordo” de que não deva haver essa obrigação.”

Em resposta à suspeita do efeito preguiça, essa dissertação apresentará três fatos e defenderá duas afirmações normativas. Como será argumentado no primeiro capítulo, o primeiro fato é que não há evidências empíricas de que realmente exista um efeito preguiça significativo quando os beneficiários são comparados à população em geral e a pobres não

<sup>6</sup> BOLSONARO: “o bolsa família é um crime”. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=2jJqtZ1iIAG>>. Acesso em: 01 maio 2015.

<sup>7</sup> BOLSA família e seus efeitos colaterais. 2011. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=3D0lwO36xOY>>. Acesso em: 01 maio 2015. Declarações semelhantes de outro pequeno produtor rural podem ser vistas em: <<https://www.youtube.com/watch?v=KCgODfMODIO>>. Acesso em: 01 maio 2015.

beneficiários. Por exemplo, cerca de 70% dos beneficiários adultos trabalham. Isso apesar do segundo fato: o mercado de trabalho para as pessoas mais pobres, principalmente por causa da baixa escolaridade e pela situação geográfica, é bastante precário, marcado pela informalidade, rotatividade e por trabalhos degradantes, como será visto no segundo capítulo. Isso está relacionado à primeira afirmação normativa que será defendida ao longo do trabalho (especialmente no segundo capítulo): as pessoas têm direito a um trabalho decente, não degradante, e a sociedade tem a obrigação de fornecer esses empregos.

Além disso, há a segunda afirmação normativa que será defendida no decorrer do trabalho (em especial, no início do terceiro capítulo e na conclusão): o PBF deve ser visto como um direito, uma garantia de renda mínima para preservar um mínimo de dignidade para os cidadãos brasileiros, não como uma forma de simples assistência, favor ou serviço do qual se espera uma retribuição.

No último capítulo será apresentado o terceiro fato: a existência de políticas de estímulo à inclusão produtiva, coordenadas pelo BSM (p. ex., o PRONATEC e o Programa de aquisição de Alimentos), por meio das quais as famílias podem vir a desenvolver a capacidade de adquirir sua renda através de trabalhos não degradantes.

Diante desses três fatos e se as duas afirmações normativas são aceitas, as críticas de Bolsonaro, Sheherazade, Constantino e dos outros vídeos não se sustentam. O restante da dissertação defenderá esses fatos e afirmações. Antes disso, porém, é preciso apresentar melhor o PBF e BSM, embora a apresentação detalhada será feita apenas no terceiro capítulo.

Cercadas de diversas e diferenciadas fragilidades sociais, as famílias pobres do Brasil estão expostas a dois riscos comuns, o primeiro – imediato e cotidiano: desnutrição das suas crianças e insegurança alimentar dos adultos são consequências da insegurança laboral e baixo nível dos rendimentos. O segundo – de médio prazo e estrutural: o risco da reprodução intergeracional da sua condição de pobreza em consequência das múltiplas causas (ou dimensões determinantes) da pobreza, como as deficiências de escolarização, acesso a serviços de saúde, de inserção precária no mercado de trabalho e de carência da consciência dos seus direitos sociais (JANNUZZI; SOUSA; VAZ, 2014).

A concepção do Plano Brasil Sem Miséria, em 2011, partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, considerando a Estratégia Fome Zero e os programas de segurança alimentar de um lado e o PBF e a estruturação da rede de serviços socioassistenciais de outro, dando continuidade às ações bem sucedidas com o objetivo de aperfeiçoá-las (JANNUZZI; SOUSA; VAZ, 2014). No plano o governo parte para a

construção de políticas que visam alcançar os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados pelo Estado e mais excluídos pela sociedade.

Como fenômeno multidimensional a pobreza requer mais do que indicadores monetários para o seu dimensionamento. Fonseca (2011) afirma que ela pode ser caracterizada por diversos fatores como insuficiência de renda; acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho e desemprego.

O Programa Bolsa Família (PBF) é uma transferência de renda direta, não contributiva e condicionada que foi concebida com os objetivos de minimizar os impactos da pobreza e evitar sua reprodução intergeracional, através da promoção de segurança alimentar, nutricional e da inclusão social. Para atingir tais objetivos o programa repassa recursos financeiros e promove o acesso aos serviços públicos de educação, saúde e assistência social para membros das unidades familiares pobres e/ou extremamente pobres beneficiárias do programa (BRASIL, 2013b).

Ao final de 10 anos de existência, o Programa Bolsa Família apresentou resultados relevantes na redução da desnutrição e da insegurança alimentar e superou as ações parciais e desarticuladas anteriores à sua existência, nas condições de saúde das crianças, resultando na redução da mortalidade e da desnutrição infantil. Na educação, o PBF reduziu o número de crianças fora da escola, cumprindo as metas de redução da evasão e da regularização da trajetória escolar – permitindo melhores médias de frequência e aprovação das crianças das famílias beneficiárias (CAMPELLO; NERI, 2013).

Criado a partir da Lei n. 10.836/2004, o Programa Bolsa Família unificou os programas e ações de transferências de renda preexistentes, sendo configurado como uma transferência de renda voltada para a população pobre e extremamente pobre. O programa prevê atenção especial para as crianças das famílias beneficiárias que devem ser acompanhadas pelos serviços de saúde e mantidas na escola como contrapartida para o recebimento do benefício. O desenho conta com critérios públicos que focalizam a população alvo, dividida em dois grupos, cujo primeiro constitui-se de famílias que possuem renda *per capita* mensal de até R\$ 77,00 (setenta e sete reais), a pobreza extrema, e o segundo, renda *per capita* entre R\$77,00 (setenta e sete reais) e R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais), considerados pobres. As famílias nestas condições passam a ser consideradas elegíveis para o programa que, além de benefício básico R\$ 77,00 (setenta e sete reais), inclui os benefícios variáveis no valor de R\$35,00 (trinta e cinco reais) por pessoa, pagos às famílias que possuam crianças ou adolescentes até 15 anos, gestantes, nutrizes, bebês até 6 meses (benefícios

limitados a cinco por família, podendo atingir o valor máximo de R\$ 175,00) e adolescentes de 16 a 17 anos (limitados a dois por família, no valor de R\$42,00 por pessoa) (BRASIL, 2014a). A focalização e as condicionalidades fazem com que, beneficiários e Estado coparticipem, garantindo a fruição dos serviços básicos de educação e de saúde pelas crianças, no intuito de atacar os determinantes da pobreza de forma que as gerações futuras estejam equipadas para superá-la. O que será possível através das ações de educação para a formação de capital humano e consequentemente a formação de pessoas capacitadas para o trabalho em suas configurações atuais.

No Brasil, entre 2003 e 2012, mais de 20 milhões de empregos formais foram criados e a taxa de desemprego caiu pela metade (de 12,3% para 5,5%). Em igual período o salário mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao mercado interno, criando um círculo virtuoso entre produção, consumo e investimento. A valorização do salário mínimo também teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo da impulsão do mercado interno. O programa Bolsa Família teve forte expansão e mitigou as vulnerabilidades daqueles que viviam na miséria extrema e não possuíam acesso ao trabalho formal (FONSECA; FAGNANI, 2015, p. 4).

Desde a sua criação, o programa é questionado sobre a possibilidade do repasse do recurso financeiro influenciar negativamente o comportamento laboral dos beneficiários adultos. O objetivo deste trabalho é analisar essa crítica, segundo a qual, ao repassar o benefício para os usuários, o programa influencie a oferta de trabalho destes, fazendo com que deixem de trabalhar ou trabalhem menos, o que é chamado de “efeito preguiça” (CAMPELLO; NERI, 2013). Esta análise parte do pressuposto que o potencial beneficiário do programa está disponível para o trabalho, muito embora, mesmo com a criação de 20 milhões de empregos formais e queda no desemprego apresentadas por Fonseca e Fagnani (2015) ele não é assimilado pelo mercado de trabalho ficando à mercê de formas de trabalho precarizadas e sem garantias sociais. Ainda assim Campello (2013) afirma que os beneficiários do PBF trabalham. Afirmação que Medeiros, Britto e Soares (2007) reforçam ao confirmar que o valor do benefício corresponde a 11% na renda dos beneficiários, valor que não é suficiente para que haja o desincentivo ao trabalho e concluem que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas, apontando o caráter falacioso do argumento do “ciclo da preguiça” que seria gerado pelo PBF. Para eles “A maioria dos pobres é muito trabalhadora, conforme mostram os dados do IBGE. Talvez seja desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por

decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis.” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 16).

O trabalho é um importante instrumento de inclusão social. A evolução das políticas de trabalho e renda de um país pode ser contextualizada a partir do padrão de desenvolvimento econômico alcançado por cada formação social, determinando o nível de trabalho e renda em cada grupo na sociedade. No Brasil, a ação do Estado foi determinante para a formação do mercado de trabalho e das relações de remuneração do trabalho. Inicialmente a economia brasileira se caracterizou pela exportação de bens primários, mantendo a força de trabalho, em grande parte, no meio rural, constituindo-se de mercados de trabalho regionais baseados na abundância de mão de obra excedente (POCHMANN, 2012b).

Posteriormente a industrialização e regulação das relações de trabalho, seguidas da modernização da economia, promoveram uma nova forma de inserção na economia mundial por meio da passagem do movimento de agroexportação para o modelo urbano-industrial, substituindo a importação por produção doméstica. A industrialização promoveu a urbanização desordenada e a modernização econômica. O mercado de trabalho se estruturou de forma heterogênea gerando um grande excedente de força de trabalho – resultado da migração do campo para a cidade. O excesso de oferta de força de trabalho alinhado à falta de capacitação para os postos de trabalho gerou um contingente de trabalhadores excluídos do mercado formal. Estes ficaram sujeitos ao mercado informal da economia, baixas remunerações, trabalhos degradantes, à instabilidade e foram banidos do Sistema de Proteção Social oferecido aos que estão regularmente inseridos no mercado de trabalho (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2012) gerando insegurança e baixa autoestima.

Barbosa (2012) destaca ainda, entre as variadas formas de geração de renda que emergiram ao longo dos anos de 1990, a economia solidária. Esta forma de geração de renda e ocupação para a população vulnerável foi elevada à categoria de política pública por meio do Ministério do Trabalho e Emprego em 2003 (Lei n. 10.683/2003). Trata-se de práticas econômicas populares que existem fora do assalariamento normal englobando ações individuais e de grupos onde o sentido da coletividade é o foco e que tem como objetivo promover a solidariedade na produção da atividade econômica.

Neste contexto, a crítica ao programa em relação à possibilidade do “efeito preguiça” será considerada a partir dos objetivos do PBF, da situação laboral dos seus beneficiários e do cenário no qual estão inseridos. Cabe ressaltar que a constatação da existência do efeito poderia fragilizar a relevância social do programa, que é considerado referência mundial.

O PBF tem acumulado resultados positivos na educação, saúde e assistência social através da coparticipação dos beneficiários. O programa beneficiou no mês de setembro de 2014, 13.983.099 famílias, que receberam benefícios com valor médio de R\$ 170,00, sendo o valor transferido no mês pelo governo federal R\$ 2.378.560.947 (BRASIL, 2014f). Lavinás (2014, p. 132) que coordenou uma pesquisa sobre a percepção do brasileiro sobre o PBF afirma que o brasileiro médio julga relevante o papel do governo na redução das desigualdades entre ricos e pobres e na garantia do bem-estar das pessoas. Na pesquisa as causas da pobreza dividem a opinião da população brasileira: 23% dos entrevistados concordaram totalmente que as pessoas permanecem na pobreza principalmente por falta de oportunidades, 24,4% mostraram-se neutras e 27,2% viam a permanência na pobreza por uma perspectiva de falta de interesse ou esforço individual em “correr atrás de trabalho.” Deste modo este trabalho se justifica a partir da premissa de que a discussão do comportamento laboral dos beneficiários do PBF pode contribuir para o reforço de sua credibilidade.

A pesquisa consiste, portanto, em uma revisão bibliográfica sobre a influência do PBF sobre a disponibilidade laboral dos beneficiários e unidades familiares beneficiárias, enfatizando beneficiários adultos. O estudo considera para a análise, o perfil socioeconômico destes e as oportunidades, postos e condições de trabalho disponíveis para este grupo. O estudo tem como foco, única e exclusivamente o PBF, por não considerar as iniciativas de Programas de transferência de renda condicionados (PTCs) desenvolvidas em outros países relevantes para a pesquisa. O referencial teórico referente ao PBF compreende o período de 2004 a 2015, correspondente ao período de existência do PBF, o que permitiu estudar os impactos do programa desde a sua criação.

No primeiro capítulo apresentaremos o perfil do beneficiário do PBF e a literatura sobre o efeito preguiça onde serão apresentados os principais estudos econométricos sobre a relação dos beneficiários com o mercado de trabalho. Nele além do perfil sócio econômico do beneficiário é possível conhecer os efeitos do benefício do PBF sobre a possibilidade de trabalhar, sobre o número de horas trabalhadas por semana e sobre o tipo de ocupação. O capítulo apresenta ainda os números relacionados aos microempreendedores individuais (MEI) beneficiários do bolsa família, concluindo que não há evidências do efeito preguiça. No segundo capítulo, a contextualização do mercado de trabalho para as pessoas mais pobres, abordará temas como a informalidade, a terceirização, o microempreendedorismo e o trabalho degradante ou análogo ao trabalho escravo. E finalmente último capítulo descreve detalhadamente a estrutura e funcionamento do PBF como uma parte do BSM com o objetivo de mostrar a complexidades do desenho do programa. Serão apresentadas também as ações de

promoção da inclusão produtiva como uma forma de garantir que as famílias consigam renda por meio de trabalho não degradante e termina apresentando as garantias de segurança que o PBF oferece ao beneficiário que entra no mercado de trabalho formal ou escolhe empreender.

A conclusão é, portanto, que o PBF não reduz significativamente a oferta de trabalho dos beneficiários e que, mais do que isso, o problema deve ser analisado levando-se em consideração o fato de que a assistência social é um direito, de que o mercado de trabalho para as pessoas mais pobres é inadequado em diversos sentidos e de que o BSM já possui ações de promoção da inclusão produtiva dos beneficiários.

## 1 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA TEM UM EFEITO PREGUIÇA?

Para enfrentar a insegurança laboral e a vulnerabilidade social do público atingido pela pobreza monetária e multidimensional, o governo instituiu o PBF como uma estratégia integrada de inclusão social e desenvolvimento econômico. Ele foi baseado sobre um conjunto de iniciativas, tais como a política de valorização real do salário mínimo, os programas de fortalecimento da agricultura familiar, a defesa e proteção do emprego formal e a ampliação da cobertura previdenciária (CAMPELLO, 2013). Campello (2013) rebate o mito de que o benefício transferido pelo Bolsa Família acomodaria as famílias, gerando dependência e *desestimulando* o trabalho entre os beneficiários adultos, o chamado efeito preguiça. O que será demonstrado em seguida através da apresentação do perfil dos beneficiários do PBF e dos resultados das pesquisas sobre os efeitos do programa sobre o comportamento laboral dos beneficiários adultos em relação à probabilidade de trabalhar, horas de trabalho semanais, tipo de ocupação e em relação ao programa de microempreendedorismo individual.

Estudos apontam que a decisão de quanto tempo alocar em trabalho é baseada no salário total, no valor da hora de trabalho, na renda não relacionada ao trabalho (benefícios, pensões) e na divisão do trabalho no domicílio. Dessa forma alterações na composição das fontes de renda do domicílio podem modificar a oferta de trabalho dos seus membros (BECKER, 1976; GRONAU, 1986 *apud* TEIXEIRA, 2011).

Teixeira (2011) afirma que quando uma alteração de renda ocorre o valor do tempo é alterado e é estabelecida uma nova configuração de alocação do tempo entre trabalho remunerado e afazeres domésticos. De acordo com esta teoria, programas de proteção social de transferência de renda poderiam gerar desincentivos ao trabalho remunerado - o chamado efeito-renda<sup>8</sup>, no mesmo tempo em que podem gerar incentivos para afazeres domésticos ou lazer o que não deixa de ser trabalho.

No entanto, espera-se que a sensibilidade ao choque na renda não seja uniforme entre os membros do domicílio. A decisão de alocação do tempo de um membro é normalmente influenciada pela decisão de alocação do tempo dos demais membros. As famílias desenvolvem estratégias de sobrevivência na tentativa de alcançar economias de escala. Dividir um domicílio implica compartilhar o uso de recursos, sejam duráveis, sejam não duráveis, assim como o tempo total disponível, o que resulta na divisão de trabalho intradomiciliar. (TEIXEIRA, 2011, p. 38).

---

<sup>8</sup> Diante do aumento da parcela da renda do domicílio, promovido pelo benefício do programa, algum membro da família reduz sua oferta de trabalho sem comprometer o orçamento familiar (TAVARES, 2010, p. 616).

Segundo esta abordagem, a identidade do beneficiário – mulher, homem, criança, afeta a decisão de como o recurso é utilizado e quem se beneficia dele. O PBF prioriza as mulheres na recepção dos benefícios, na expectativa de que os recursos sejam destinados aos cuidados com as crianças e possibilitem o empoderamento delas, tornando-as agentes de transformação social. Sen (2010, p. 263) defende que a condição de agente das mulheres é um dos principais mediadores da mudança econômica e social, e sua determinação e suas consequências relacionam-se estreitamente a muitas das características centrais do processo de desenvolvimento.

Estudos confirmam que a maior parte da população adulta beneficiária do Programa Bolsa Família trabalha (CAMPELLO, 2013). Contudo a sua inserção no mundo do trabalho é em geral, como será exposto no capítulo 2, precária, com renda baixa e instável. Soares et. al. (2007) mostraram que enquanto a taxa de participação no mercado de trabalho dos beneficiários do PBF é de 74% a dos não beneficiários é de 68%. Para eles, isto se explica pelos baixos valores transferidos pelo programa que estão a uma distância significativa do salário mínimo não se tornando, portanto, um motivo para que o beneficiário deixe de trabalhar.

Conhecer a face da pobreza atendida pelo PBF é possível através do perfil dos beneficiários. Aqui será possível entender que há um grupo extremamente fragilizado econômica e socialmente para o qual é necessário o desenvolvimento e manutenção de ações de proteção social para que seja possível sanar imediatamente as emergências nutricionais e interromper o círculo geracional da fome e da pobreza.

## 1.1 O PERFIL DO BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A pobreza não é um fenômeno fixo. Sousa e Osório (2013) afirmam que com o passar do tempo, ocorrem variações no número e percentual de pobres, assim como em suas características, além das mudanças em relação à entrada e saída de indivíduos e famílias deste grupo. Estudos e reelaborações periódicas dos perfis de pobreza são essenciais para a atualização dos diagnósticos correntes e para subsidiar as políticas públicas voltadas para os mais vulneráveis. Em geral, as pesquisas sobre os perfis de pobreza consideram características - geográficas, demográficas, educacionais, ocupacionais entre outras - de quatro estratos

definidos a partir da renda domiciliar *per capita*: extremamente pobres (famílias com renda inferior a R\$ 70,00, em reais de 2011); pobres (renda maior ou igual a R\$ 70,00 e inferior a R\$ 140,00); vulneráveis (renda maior ou igual a R\$ 140,00 e menor que R\$ 560,00); e não pobres (renda maior ou igual a R\$ 560,00).

Na categorização acima, as linhas de extrema pobreza e pobreza seguem as definições adotadas pelo PBF e pelo Plano Brasil Sem Miséria em 2011. A linha de vulnerabilidade foi estabelecida de maneira mais ou menos arbitrária, como quatro vezes o valor da linha de pobreza. Sendo importante lembrar que o perfil de pobreza descreve e compara as características da população pobre, identificando a multidimensionalidade da pobreza (SOUSA; OSÓRIO, 2013).

Para que possamos analisar a oferta laboral do beneficiário do programa, cabe-nos apresentá-lo em seu contexto social, econômico e educacional. O perfil socioeconômico da população beneficiária do PBF pode ser conhecido a partir da análise das informações do CadÚnico que, em novembro de 2014 contabilizava 14,04 milhões de famílias no Bolsa Família, recebendo benefícios com valor médio de R\$ 169,18 (BRASIL, 2014).

Camargo (2013) apresenta o perfil das famílias beneficiárias: são compostas em média, por 3,6 pessoas, maior parte (50,2%) residentes no Nordeste do país, são famílias que antes de receberem o benefício, viviam na extrema pobreza (72,4%). Ao apontar a predominância dos beneficiários do PBF no Nordeste e Centro-oeste reflete o subdesenvolvimento econômico e tecnológico destas regiões, onde há o predomínio de atividades extrativistas e primárias.

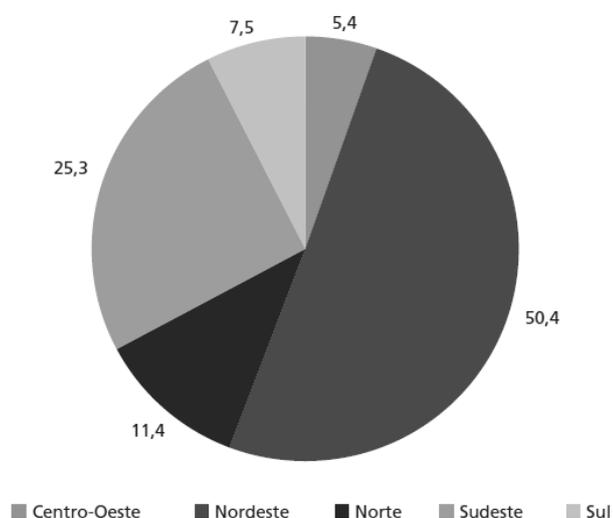


Gráfico 1 – Distribuição das famílias beneficiárias do PBF por regiões em % (março 2013)  
Fonte: Folha de pagamento do PBF (SENARC/MDS *apud* CAMARGO *et al*, 2013).

O arranjo familiar dos beneficiários se constitui, em sua maior parte, como monoparental feminino (42,2%), seguido por casal com filhos (37,6 %). Dado que deixa explícita a situação de imensa vulnerabilidade da mulher na medida em que não podem contar com outros adultos para a manutenção e o cuidado da família. Ao mesmo tempo, as mulheres mais jovens enfrentam duas distorções do mercado de trabalho: as conhecidas barreiras para a sua entrada colocadas aos jovens em geral e os diferenciais de rendimento frente a um homem com o mesmo nível de instrução. Neste sentido, a oferta de serviços de creche e de políticas de emprego e qualificação para estas mulheres são de especial importância para que possam buscar a promoção da renda familiar, questões previstas e assistidas nas ações Brasil Carinhoso e Mulheres Mil do Programa Brasil sem Miséria que serão apresentadas no capítulo 3.

Pesquisa e estudos empíricos têm demonstrado que, no Brasil, as mulheres, sobretudo as mais pobres, carecem não apenas de renda monetária, mas de serviços para ampliar sua autonomia no âmbito das relações sociais de gênero e expandir suas posições no mercado de trabalho, superando iniquidades de toda sorte e tornando possível o seu empoderamento<sup>9</sup>. Provisão de creches, escolas tempo integral, centros de convivência intergeracionais são alguns dos bens públicos capazes de favorecer a inserção produtiva feminina e, conseqüentemente, a redução da pobreza familiar (LAVINAS; NICOLL, 2006, p. 41).

Nas famílias mais vulneráveis, a presença do cônjuge no domicílio é muitas vezes incerta, como demonstram estudos antropológicos com famílias beneficiárias o que se reflete no incremento na participação de mulheres com filhos e sem cônjuge entre as famílias brasileiras, especialmente nas famílias de baixa renda (CAMARGO *et al*, 2013).

Constanzi e Fagundes (2010) analisaram o perfil dos beneficiários e confirmaram o sexo feminino como maioria do total dos beneficiários do PBF em todas as regiões (ver tabela 1). Em relação à cor/raça, 65,3% dos beneficiários se declararam pardos e 7,5% negros perfazendo um total de 72,8% ou quase três quartos dos beneficiários. Segundo os autores esta sobre representação decorre do maior nível de pobreza da população parda/negra em relação à branca.

Para Chediek (2014, p. 670) o benefício do PBF empodera as mulheres ao constituí-las como portadores preferencias do cartão do Programa Bolsa Família o que vai ao encontro comprometimento do Brasil com os Objetivos do Milênio no que diz respeito à promoção da

---

<sup>9</sup> O empoderamento é a capacidade das mulheres participarem ativamente nas tomadas de decisão em uma família, mesmo quando é necessário negociar com o companheiro, sem submeter-se às decisões dele (FRIAS; RAMOS, 2015, mimeo).

igualdade de gênero. As mulheres representam mais de 90% dos portadores de cartões, sendo quase 70% delas afrodescendentes. Essas mulheres têm utilizado os recursos em benefício de suas famílias desejando ver seus filhos educados e saudáveis, capazes de construir um futuro melhor para eles.

Além do empoderamento das mulheres, impactos positivos de políticas como o Bolsa Família também foram verificados na redução das diferenças sociais e econômicas existentes entre os grupos raciais no Brasil. Na publicação *Policy in Focus* “Mulheres Protagonistas”, do IPC-IG/PNUD, Hermeto (2014) compara o poder decisório das mulheres brancas e negras em suas casas, com base nas despesas domésticas, educação dos filhos, emprego do cônjuge e uso de métodos contraceptivos.

Levando em consideração também os indicadores indiretos de empoderamento, maior participação social e do nível de emprego, conclui-se que políticas como as do Bolsa Família – e mais recentemente do Brasil sem Miséria – têm resultados extremamente positivos nessa área.

Em relação à distribuição geográfica da pobreza, destacamos a influência da imigração europeia no mapa da pobreza atual. Pode-se afirmar que a imigração europeia influenciou as diferenças regionais da pobreza ao afirmar que a região sul apresenta maior proporção de pessoas que se declaram brancas (76,3%). As pessoas declaradas negras encontram-se em maior percentual no sudeste (10,4%) e no nordeste (7,3%). As declaradas pardas no norte (84,3%) e nordeste (76,1%). Em relação aos grupos amarelo e indígena, há percentuais baixos no Brasil (0,3% e 0,7%) (CAMARGO *et al*, 2013). A tabela 1 mostra também que os beneficiários do PBF estão em sua maioria (55%) na base da pirâmide etária – pessoas entre 0 e 19 anos. Isto ocorre em todas as regiões do Brasil, evidenciando que as crianças de 0 a 9 anos respondem por mais de um quarto (26,5%) dos beneficiários.

Tabela 1: Perfil das pessoas beneficiadas, abril de 2010 - informações do Cadastro Único, março de 2010

Em % do total de pessoas						
Sexo	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Feminino	<b>54,2</b>	53,4	53,6	55,6	54,4	55,0
Masculino	<b>45,8</b>	46,4	44,4	45,6	45,0	
Cor/raça	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Branca	<b>26,3</b>	9,1	15,9	38,4	76,3	26,5
Negra	<b>7,5</b>	4,0	7,3	10,4	5,7	5,9
Parda	<b>65,3</b>	84,3	76,1	50,8	17,1	64,6
Amarela	<b>0,3</b>	0,2	0,3	0,2	0,1	0,5
Indígena	<b>0,7</b>	2,3	0,4	0,2	0,8	2,6
Faixa etária	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
0 a 9 anos	<b>26,5</b>	28,7	25,1	27,8	27,3	27,6
10 a 19 anos	<b>28,5</b>	31,0	27,5	28,9	28,8	29,7
20 a 29 anos	<b>14,8</b>	14,3	16,4	12,9	12,4	13,3
30 a 39 anos	<b>13,9</b>	12,7	13,7	14,6	14,2	15,2
40 a 49 anos	<b>9,8</b>	7,8	10,1	9,9	10,7	8,7
50 a 59 anos	<b>4,8</b>	4,0	5,4	4,2	4,9	3,7
60 a 69 anos	<b>1,4</b>	1,2	1,4	1,3	1,4	1,5
70 a 79 anos	<b>0,3</b>	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
80 anos ou mais	<b>0,1</b>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: SENARC/MDS, A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 apud Constanzi e Fagundes (2010, p. 263).

Estes dados confirmam que a dinâmica da história do trabalho no Brasil, que será apresentada no capítulo 2, foi determinante para construção do atual cenário da pobreza e da exclusão social atual. Rejeitados pelos empregadores após a abolição da escravatura e a chegada de mão de obra europeia, o grupo populacional formado por negros e pardos carrega esta herança e constitui hoje praticamente três quartos dos beneficiários do PBF.

Os beneficiários também estão em grande desvantagem quando são analisadas as condições de acesso a serviços públicos de infraestrutura domiciliar. Comparados aos percentuais nacionais, tendo como referência o Censo de 2010, os domicílios dos beneficiários do PBF estão em piores condições, como exposto na tabela 2 (CAMARGO *et al*, 2013).

Tabela 2: Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias por tipo de utilidade pública, abril de 2010 – informações do Cadastro Único, março de 2010

Em % do total de domicílios/famílias						
	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Tratamento de água						
Filtração	<b>38,2</b>	24,5	41,7	46,4	9,2	41,9
Fervura	<b>2,9</b>	4,9	2,5	2,8	3,4	2,3
Cloração	<b>35,8</b>	41,9	32,1	34,3	51,1	42,0
Sem tratamento	<b>21,0</b>	26,2	21,5	14,8	34,7	12,6
Outro	<b>1,9</b>	2,4	2,1	1,6	1,1	1,0
Tipo de iluminação	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Relógio	<b>83,9</b>	67,1	83,1	88,7	91,4	91,4
Sem relógio	<b>6,2</b>	11,0	5,9	6,3	3,7	1,7
Sem iluminação	<b>9,8</b>	21,8	10,9	4,8	4,8	6,7
Serviços básicos	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Abastecimento de água por rede pública	<b>65,5</b>	45,1	61,2	78,3	76,6	71,5
Lixo coletado	<b>68,7</b>	59,5	60,1	83,9	80,4	81,3
Escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica	<b>54,1</b>	34,2	46,8	74,8	64,2	52,6

Fonte: Fonte: SENARC/MDS, A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 apud Constanzi e Fagundes (2010, p. 255)

Os beneficiários do PBF moram em sua grande maioria em cidades 69,4% e em casas 92,6%, predominantemente, próprias 60,8% ou cedidas 23,5%. O que demonstra a predominância de beneficiários residindo em casas.

Tabela 3: Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias, abril de 2010 – informações do Cadastro Único, março de 2010

Em % do total de domicílios/famílias						
	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Tipo de localidade						
Urbano	<b>69,4</b>	66,4	61,2	82,6	76,6	83,0
Rural	<b>30,6</b>	33,6	38,8	17,4	23,4	17,0
Tipo de domicílio	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Casa	<b>92,6</b>	91,3	95,0	88,3	96,6	85,0
Apartamento	<b>0,8</b>	0,6	0,6	1,5	0,8	0,4
Cômodo	<b>5,9</b>	7,4	4,0	9,4	1,9	12,4
Outro	<b>0,7</b>	0,7	0,5	0,8	0,7	1,9
Situação do domicílio	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Próprio	<b>60,8</b>	69,5	67,0	48,7	54,1	49,8
Alugado e/ou arrendado	<b>13,4</b>	6,9	11,2	18,5	16,6	19,3
Cedido	<b>23,5</b>	21,8	20,4	29,0	25,4	28,7
Invasão	<b>1,4</b>	0,9	0,7	2,7	3,1	1,0
Outro	<b>0,9</b>	1,1	0,8	1,1	0,8	1,2
Tipo de construção dos domicílios	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Tijolo ou alvenaria	<b>72,6</b>	32,0	74,8	91,8	49,8	81,1
Adobe e/ou taipa	<b>14,1</b>	8,7	23,0	4,8	0,6	3,6
Madeira	<b>11,8</b>	57,0	1,0	2,5	46,5	12,3
Material aproveitado	<b>0,6</b>	1,0	0,6	0,2	0,9	1,2
Outros	<b>0,8</b>	1,3	0,5	0,6	2,2	1,8

Fonte: SENARC/MDS, A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 apud Constanzi e Fagundes (2010, p. 253).

Constanzi e Fagundes (2010) apresentam o impacto médio dos benefícios do PBF na renda *per capita* das famílias beneficiárias e chamam atenção para as regiões norte e nordeste.

Tabela 4: Total de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em valor da renda média mensal *per capita* antes e depois do benefício - informações do Cadastro Único, março de 2010, e da Folha de Pagamento, abril de 2010

Região	Renda familiar <i>per capita</i> (R\$)			
	Total de famílias (em 1mil)	Média	Média após benefício	Crescimento de renda (porcentagem)
<b>Brasil</b>	<b>12.426</b>	<b>51.09</b>	<b>78.12</b>	<b>52.9</b>
Norte	1.324	44.66	71.84	60.9
Nordeste	6.359	42.68	71.63	67.8
Sudeste	3.058	62.76	87.41	39.3
Sul	1.062	67.25	91.15	35.5
Centro-Oeste	622	65.82	89.95	36.7

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de pagamento de abril de 2010 apud Constanzi e Fagundes (2010, p. 259).

Outro fator determinante para a ocorrência de pobreza e pobreza extrema como consequência da exclusão do mercado de trabalho formal e/ou capacidade de trabalho, é o nível de escolaridade. Este é muito baixo entre os beneficiários do PBF, sendo que mais de dois terços dos seus beneficiários (69%) não possuem o ensino fundamental completo. A vulnerabilidade desta população, mais uma vez tem como exemplo marcante o Nordeste, onde 20,3% dos beneficiários com 25 anos ou mais são analfabetos (CAMARGO et al, 2013).

Tabela 5 - Escolaridade das pessoas beneficiárias com 25 anos ou mais, em % (abril de 2010)

Região	Grau de instrução				
	Analfabeto	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo
Brasil	15,8	65,3	3,0	5,9	9,7
Norte	15,9	64,5	2,3	6,9	10,1
Nordeste	20,4	62,0	2,2	5,4	9,8
Sudeste	9,1	69,5	4,4	6,4	10,2
Sul	8,6	73,8	5,1	5,3	6,8
Centro-Oeste	12,0	68,2	2,7	6,9	9,7

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 apud Constanzi e Fagundes (2010, p. 264).

As questões raciais, de gênero, e as relacionadas à escolaridade e ao acesso a serviços de infraestrutura domiciliar devem ser trabalhadas na implementação de ações intersetoriais em todas as esferas federativas, na promoção de acesso a serviços e de inclusão produtiva da parcela mais vulnerável da população. O que foi, conforme Campello e Mello (2014, p. 17) base da concepção do Plano Brasil Sem Miséria.

Por entender a pobreza como um fenômeno que vai além da renda, o Plano Brasil sem Miséria foi concebido e implementado em uma perspectiva multidimensional, com estratégias articuladas entre si e diferenciadas para cada contexto, como o campo e a cidade, e para cada público, como os adultos e as crianças, para citar apenas alguns exemplos. O Plano criou oportunidades de inclusão para jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais e vários outros grupos vulneráveis. (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 17).

As ações de inclusão do BSM foram concebidas a partir da consideração de que a renda do trabalho de uma família depende do acesso dos seus membros ao trabalho e da qualidade dos postos que ocupa. Assim é de pouca utilidade para a formação da renda de uma família o acesso de seus membros a trabalhos de baixa produtividade ou a trabalhos em que apenas uma pequena parcela do que é produzido pelo trabalhador é por ele recebida. A produtividade do trabalho é determinada pela interação das características dos trabalhadores com as características dos postos de trabalho. Resumindo, a produtividade do trabalho é determinada pela qualificação dos trabalhadores e qualidade dos postos de trabalho (BARROS, 2004). Neste caso, especificamente, cabe atentar para a escolaridade do responsável familiar, 52,1 % deles declaram ter ensino fundamental incompleto e 12,1% declaram-se sem instrução. Mais uma vez a região Nordeste lidera com 16,0% de responsáveis familiares sem instrução. Isto é cerca de duas vezes o encontrado nas regiões Centro-Oeste (8,6%), Sul (7,1%) e Sudeste (6,9%).

Tabela 6 - Grau de instrução dos responsáveis familiares segundo as grandes regiões (março de 2013)

Grau de instrução	<b>Brasil</b>	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução	<b>12,1</b>	11,5	16,0	6,9	7,1	8,6
Fundamental incompleto	<b>52,1</b>	50,9	50,8	52,8	60,4	52,0
Fundamental completo	<b>9,5</b>	9,3	8,2	11,3	12,1	10,4
Médio incompleto	<b>7,7</b>	8,4	6,9	8,8	7,5	9,2
Médio completo	<b>12,0</b>	11,9	12,0	13,0	8,0	13,8
Superior incompleto ou mais	<b>0,4</b>	0,4	0,3	0,5	0,5	0,8
Sem informação	<b>6,1</b>	7,6	5,8	6,7	4,5	5,1

Fonte: CadÚnico (SENARC/MDS) apud Constanzi e Fagundes (2010, p. 252).

A baixa escolaridade afeta a inserção dos responsáveis familiares no mercado de trabalho, restringindo suas possibilidades de acesso a postos de trabalho que exigem maior qualificação e oferecem melhores rendimentos (CAMARGO, 2013) fazendo com que

precisem aceitar postos de trabalho degradantes, informais, temporários e/ou terceirizados. O que torna sua atividade laboral insegura e mal remunerada.

Apresentado o perfil do beneficiário do programa, pode-se inferir que embora disponível e disposto para o trabalho o público adulto do programa encontra obstáculos geográficos, de capacitação pessoal e de gênero para uma inserção laboral que poderia ser considerada digna de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2009) – seção 2.2. O que se comprova ao analisar as vulnerabilidades identificadas no perfil do grupo beneficiário:

- a) a maioria dos beneficiários são moradores do Nordeste e do Centro-oeste, áreas predominantemente extrativistas e de atividades primárias (76 %) onde não há disponibilidade de outros tipos de postos de trabalho;
- b) são em grande parte pardos/negros (72,8%), herdeiros da cultura escravocrata do Brasil cerceados nos seus direitos básicos de cidadãos desde o século XIX, moradores de áreas desprovidas de serviços sociais, principalmente de educação;
- c) jovens de 18 e 19 anos ainda sem cursos técnicos e/ou superior não há muitas opções de inserção no mercado formal;
- d) mulheres chefes de família (42,2%) possuem todas as dificuldades citadas nos itens anteriores acrescentado da tarefa de cuidar com os filhos o que limita o seu tempo de disponibilidade para o trabalho fora de casa.

Acrescente-se ainda ao perfil do beneficiário o baixo nível de escolaridade – essencial para a determinação da condição laboral de um indivíduo. Mais de dois terços dos beneficiários do PBF (69%) não possuem o ensino fundamental completo (CAMARGO *et al*, 2013).

Leichsenring (2010, p. 288) conclui que as trajetórias dos trabalhadores no mercado de trabalho formal tendem a ser tanto mais instáveis quanto mais pobres forem os trabalhadores, que o tempo de vínculo empregatício desses trabalhadores tende a ser mais curto e que uma vez desligados do trabalho, possuem dificuldades para retornar. Consequentemente as variações de rendimento dos trabalhadores pobres são grandes. O que ocorre mesmo em um cenário econômico favorável – marcado pelo aumento da participação dos pobres no mercado formal de trabalho, conforme apresentou Pochmam<sup>10</sup> (2012, p. 22). Desta forma, para a população pobre e extremamente pobre, a existência de rendimentos provenientes do mercado

---

<sup>10</sup> “Dos 2,1 milhões de vagas abertas anualmente, em média 2 milhões encontram-se na faixa de até 1,5 salário mínimo mensal.”

formal de trabalho em um determinado ponto do tempo não é garantia de um fluxo estável de renda.

## 1.2 EFEITOS DO BENEFÍCIO DO PBF SOBRE A PROBABILIDADE DE TRABALHAR

Conforme já apresentado por Campello (2013) a população beneficiária do PBF tem uma participação no mercado de trabalho formal maior do que a população não beneficiária. Brito (2011, p. 95) desenvolveu um estudo a partir da PNAD 2004, PNAD 2006 e Cadastro Único 2008, utilizando o *propensity score matching*<sup>11</sup> e concluiu que os beneficiários tendem a ter maior inserção no mercado de trabalho do que os não-beneficiários. Os estudos indicam que o efeito médio do PBF sobre a probabilidade de não trabalhar é pouco significativo tanto para homens quanto para mulheres, por outro lado, Teixeira (2011) afirma que há uma tendência para o aumento da possibilidade de trabalhar de 2,2% para mulheres e de 1,6% para homens, independente do valor da transferência.

Oliveira e Soares (2013, p. 345) apresentam resultados que constata maior participação no mercado de trabalho de adultos em domicílios com beneficiários do PBF, eles têm taxa de participação 3% maior do que adultos de domicílio sem beneficiários. Os autores constata também que este impacto é maior entre as mulheres 4% do que entre os homens 3% e que o programa diminui as chances de uma mulher empregada sair do seu emprego em 6%.

Teixeira (2011) defende a ideia de que os baixos valores dos benefícios não sejam suficientes para gerar um efeito renda que anule o efeito potencial na probabilidade de trabalhar enquanto que a condicionalidade de frequência escolar pode sim influenciar na probabilidade de trabalhar das mulheres. Na medida em que as crianças passam mais tempo na escola, aumenta a disponibilidade das mulheres para o trabalho. Para Tavares (2010, p. 630) “[...] o simples fato de deixar suas crianças na escola implica maior tempo disponível das mães para o trabalho, o que serve de mais um argumento para o efeito positivo do programa sobre a oferta de trabalho.”

---

<sup>11</sup> Metodologia que permite encontrar mães não beneficiárias que sejam semelhantes quanto às características observáveis às mães beneficiárias, a partir de grupos de controle selecionado para comparações. Os grupos de controle devem ser constituídos por mães que não sejam atendidas pela política, mas que sejam bastante semelhantes às mães atendidas quanto às características observáveis (TAVARES, 2010).

Bichir (2010, p.124) apresenta as discussões de Medeiros, Brito e Soares (2007) que mostram que, apesar de o PBF representar em média um acréscimo de 11% na renda dos beneficiários, o valor recebido não é suficiente para que haja o desincentivo ao trabalho. Por outro lado, ela destaca que o dinheiro das transferências garante uma estabilidade de rendimentos que, por sua vez, permite a entrada em outros segmentos do mercado de trabalho mais vantajosos, estáveis e com melhor remuneração. Segundo a autora, Medeiros, Brito e Soares (2007) concluem que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas, apontando o caráter falacioso do argumento do “ciclo da preguiça” que seria gerado pelo PBF. Para eles “A maioria dos pobres é muito trabalhadora, conforme mostram os dados do IBGE. Talvez seja desnecessário enfatizar que, geralmente, os pobres não deixam de trabalhar por decisões livres e espontâneas, e sim porque não têm emprego em condições aceitáveis.” (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007, p. 16) As críticas também são desconstruídas por Kerstenetzky (2009) que, com base em dados da PNAD 2006, aponta que a participação dos adultos no mercado de trabalho é maior entre os beneficiários do que no restante da população.

### 1.3 EFEITOS DO BENEFÍCIO DO PBF SOBRE AS HORAS DE TRABALHO SEMANAIS

Teixeira (2011, p. 40) e Oliveira e Soares (2013) apresentam resultados de estudos que apontam a participação no PBF na redução de horas de trabalho semanais: para homens, redução de 0,56 horas de trabalho semanal (1,3%), e para mulheres 1,18 horas de trabalho semanal (4,1%). Embora considerem os percentuais estatisticamente significantes reconhecem que eles não caracterizam o PBF como um desincentivo ao trabalho.

A redução do trabalho feminino é previsível e aceitável devido a aspectos culturais relacionados à divisão das responsabilidades com o mercado e trabalho e o trabalho intradomiciliar. As mulheres dedicam 30 horas por semana em média para afazeres domésticos, enquanto os homens dedicam apenas 9 horas semanais. Por este motivo, as mulheres são mais sensíveis ao choque na renda e apresentam maior variação na oferta de trabalho.

Para os Medeiros, Brito e Soares (2007, p. 35), eventuais efeitos negativos sobre a oferta de trabalho para grupos específicos de trabalhadores não devem ter uma leitura necessariamente negativa. Famílias extremamente pobres tendem a intensificar a participação

de mulheres, crianças e jovens no mercado de trabalho, quase sempre em ocupações precárias e mal remuneradas. Nestes casos, alguma redução da participação destes indivíduos no mercado laboral, devido ao recebimento do PBF, pode ser vista de maneira positiva. Mesmo com a constatação da possibilidade de alguma redução da participação das mães no mercado laboral, é positivo inferir que estas estejam dedicando seu tempo para o cuidado com as crianças, o que pode garantir a redução da mortalidade infantil e a garantia do cumprimento das condicionalidades que visam interromper o ciclo intergeracional da pobreza.

Os autores apresentam análise a partir de dados da PNAD 2004, utilizando o modelo *probit*<sup>12</sup>, onde estimaram que a oferta de trabalho foi afetada positivamente pelo PBF em grupos de mulheres cônjuges, homens chefes e homens cônjuges. O estudo que tinha como objetivo comparar beneficiários e não beneficiários com características semelhantes concluiu que somente as mulheres chefes de família que recebem o benefício têm probabilidade menor de ofertar trabalho.

Nesta medida Nogueira (2012) contribui para o trabalho, ao afirmar que a mulher, quando comparada aos homens, está predominantemente nas faixas de salário mais baixas, sendo majoritária em todos os setores de atividades cuja remuneração está estipulada em até dois salários mínimos. Situação que se agrava quando se analisa o setor agrícola, onde entre os trabalhadores sem nenhum rendimento – 81,9% são mulheres contra 27,9% de homens.

Jornadas semanais de trabalho mais curtas são característica de inserção precarizada e de acesso instável e irregular ao mercado de trabalho, o que tem como consequência a reprodução da pobreza. Essa restrição é mais desfavorável às mulheres. As mais pobres trabalham em média 26 horas por semana, 16 horas a menos que a média nacional e 11 horas a menos que a média feminina (LAVINAS; NICOLL, 2006, p. 48).

Consequentemente é previsível e aceitável que o benefício do PBF diminua as horas de trabalho das mulheres enquanto que aumenta as horas dedicadas aos afazeres domésticos em 1,18 horas por semana, resultado que sugere que o PBF estimula a alocação do tempo em atividades que aumentam o bem-estar e o cuidado com os filhos, apesar de reduzir as horas de trabalho remunerado das mulheres. Mesmo não havendo uma perfeita substituição de horas de trabalho por horas em afazeres domésticos, não se pode afirmar que as mulheres deixam de trabalhar para despender tempo em lazer. Contrastando com o comportamento das mulheres, o tempo improdutivo dos homens é convertido em lazer (TEIXEIRA, 2011).

---

<sup>12</sup> Modelo econométrico em que a variável explicada é categórica, não numérica. Por isso, o resultado do modelo é probabilidade de algo acontecer, não a sua magnitude. No caso, trata-se de verificar se o fato de alguém ser beneficiário do PBF interfere na probabilidade de o indivíduo trabalhar ou não (a variável categórica em questão).

Tavares (2010, p. 630) partiu da PNAD 2004 para analisar sobre o efeito do programa na decisão das mães beneficiárias em relação à sua jornada de trabalho. Escolheu como estratégia metodológica o método de *propensity score matching*, e chegou a resultados que mostram que, embora o efeito renda seja negativo em relação às decisões de trabalho das mães - expresso pelo coeficiente associado ao valor do benefício, ele não parece ser suficiente para gerar o chamado ‘efeito-preguiça’. Isto acontece porque o efeito do PBF sobre a decisão de trabalho das beneficiárias é positivo uma vez que a condicionalidade do programa vinculada à educação – que exige frequência escolar de 85% das crianças - pode motivar o efeito substituição onde “[...] a mãe precisa trabalhar mais para compensar a perda da renda do trabalho no domicílio [...] o simples fato de passarem a frequentar a escola poderia reduzir o tempo que ficam em casa e que, portanto, necessitam de cuidados da mãe.” (TAVARES, 2010, p. 628). Neste caso, mesmo que os filhos não trabalhassem, o tempo em que ficam na escola pode proporcionar à mãe mais tempo para o trabalho.

#### 1.4 EFEITOS DO BENEFÍCIO DO PBF DIFERENCIADO POR TIPO DE OCUPAÇÃO

Apesar de o efeito ser negativo ao reduzir o número de horas de trabalho semanal, a elasticidade de horários ocorre em alguns tipos de ocupação, variando em dimensão e significado estatístico. As mulheres que trabalham por conta própria são as mais sensíveis ao recebimento das transferências do PBF: elas reduzem suas horas de trabalho em 2,1 horas semanais (7,3%). Para os homens, o trabalho assalariado agrícola é o tipo de ocupação mais elástico, nele a transferência do PBF é responsável por reduzir 1,1 hora semanal (2,7%). O que leva à constatação de que informalidade é um aspecto importante para determinar a elasticidade da oferta de trabalho (OLIVEIRA; SOARES, 2013, P. 350).

Teixeira (2011) contribui para a discussão ao lembrar que os adultos trabalham em diferentes tipos de ocupação: formal, informal ou por conta própria. E que cada tipo de ocupação oferece diferentes médias de taxa salarial; a jornada pode ter horas flexíveis ou fixas; alguns tipos são mais estáveis que outros. Estas características podem influenciar a elasticidade da resposta ao choque de renda. Ela enfatiza também que a composição da força de trabalho se distribui de forma desigual a partir das variáveis: gênero e tipos de ocupação, o que fica claro no gráfico 2.

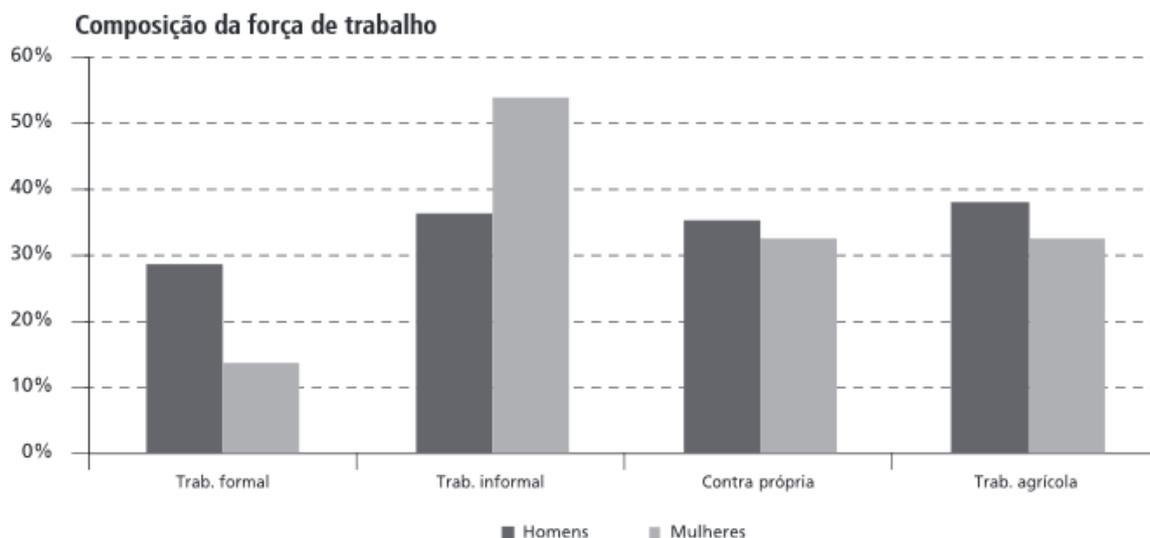


Gráfico 2 – Composição da força de trabalho por gênero e tipo de ocupação.

Fonte: IBGE/PNAD (2006 *apud* TEIXEIRA, 2011, p. 39).

Trabalhadores formais são aqui definidos como aqueles portadores de carteira de trabalho assinada, militares e os que trabalham para o setor público. Trabalhadores informais são aqueles sem carteira assinada, não remunerados e empregados domésticos. Empregadores, aqueles que têm seu próprio negócio e aqueles que produzem para o próprio consumo foram classificados como conta própria.

Para Teixeira (2011) quando se trata do trabalho formal, as mulheres têm jornada de trabalho mais próxima à dos homens. Assim sendo, o choque provocado pelo aumento de renda não é suficiente para reduzir o número de horas que homens e mulheres realizam no mercado de trabalho, isto porque estes últimos possuem contratos de trabalho formais, direitos trabalhistas e estabilidade em termos salariais. (OLIVEIRA; SOARES, 2013, p. 350).

O mesmo não se verifica no trabalho informal ou por conta própria, nos quais, talvez por não existir uma carga horária preestabelecida, torna-se mais fácil adaptar a maior jornada de afazeres domésticos (não remunerados) com uma menor jornada de trabalho remunerado (TEIXEIRA, 2011, p. 40). No setor informal, como era de se esperar, há maior elasticidade com respeito ao benefício do que entre os trabalhadores formais.

Os PTRCs possuem impactos pequenos sobre o mercado de trabalho, e que alguns destes impactos, como a redução da jornada de trabalho das mães e o aumento na probabilidade de trabalho para certos grupos, são positivos. Do ponto de vista das políticas públicas, pode-se afirmar, com muito embasamento, que não existe constatação empírica que sustente a hipótese de que haveria um efeito renda maior do que um efeito substituição

(fenômeno que recebeu a alcunha de “efeito preguiça”), no caso destes programas (OLIVEIRA; SOARES, 2012, p. 30).

Apesar de não existir comprovação de um efeito renda maior que um efeito substituição, os beneficiários do programa têm, como já visto, a inserção no mercado de trabalho formal dificultada por diversos fatores. O Grupo em questão vive em constante insegurança em relação à disponibilidade de postos de trabalho e variação de renda. Situação que promove exclusão social e mina a autoconfiança e a saúde física e psicológica da pessoa.

Diante da falta de alternativas de emprego, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004 *apud* OLIVEIRA, 2013) aponta que muitas pessoas procuram o chamado auto emprego. Oliveira (2013) afirma ainda que, estimular o surgimento de micro, pequenas e médias empresas tem sido uma estratégia eficaz na geração de emprego e renda. E demonstra que governos, organizações públicas e privadas de fomento e instituições de ensino profissionalizante e de ensino superior têm efetuado esforços para propiciar o surgimento destes negócios, o que será demonstrado nas ações de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria no capítulo 3.

A Lei Complementar (LC) n. 128/2008 criou a figura do microempreendedor individual (MEI) com a intenção de dar condições mais justas para que milhões de empreendedores saiam da informalidade. Em dois anos foram cerca de 2,8 milhões de microempreendedores individuais formalizados de acordo com pesquisa do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) em 2011. Além dos empreendedores que estavam na informalidade, a LC n. 128/2008 tornou possível que muitas pessoas, antes sem emprego, identificassem a possibilidade de auto sustento por meio do empreendedorismo (MOREIRA, 2013).

## 1.5 MICROEMPREENDERISMO INDIVIDUAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

A figura do microempreendedor individual ganhou relevância em 2011 quando o governo lançou o BSM com foco na assistência às pessoas extremamente pobres. Naquele momento, além das transferências de renda e do acesso aos serviços públicos, já existentes no PBF, surgiu a iniciativa de promover a inclusão produtiva – seção 3.3.3, da qual o microempreendedorismo individual é uma das ações.

A Pesquisa de Perfil do Empreendedor Individual elaborada pelo Sebrae (2011) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) mostra que,

em 31 de julho de 2011, existiam 102.627 MEIs beneficiários do PBF, o que representava 7,3% do total de MEIs na época.

Os MEIs beneficiários do PBF (MEIs-PBF) estão concentrados conforme exposto no gráfico 3.

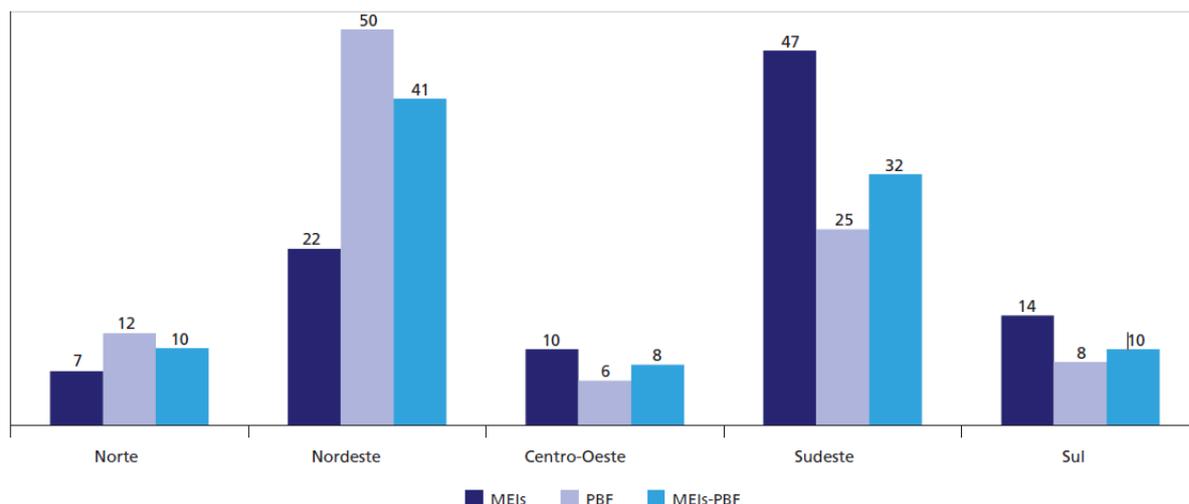


Gráfico 3 - Distribuição regional do total de microempreendedores individuais (MEIs), dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e microempreendedores individuais beneficiários do Programa Bolsa Família (MEIs-PBF) (2011) (Em %)

Fonte: MOREIRA (2013, p. 22).

Como visto no gráfico 3, 41% deste público encontra-se na região Nordeste; 32%, no Sudeste; 10%, no Norte; 10%, no Sul; e 8% no Centro-Oeste. Percentuais que comprovam a busca dos beneficiários da região nordeste, onde há menor oferta de postos de trabalho, pelo auto emprego. O que mais uma vez comprova a disposição e disponibilidade do beneficiário para o trabalho.

Comparando a distribuição dos MEIs-PBF com a do total de MEIs e a do total de beneficiários do PBF, são percebidas poucas diferenças significativas entre as regiões. No geral, a participação de uma região neste universo fica próxima da média de suas participações no total de PBF e de MEIs. A região Sul, por exemplo, representa 14% dos MEIs, 8% dos beneficiários do PBF e 10% dos MEIs-PBF (gráfico 3). Por sua vez, a região Nordeste contribui com 22% dos MEIs, 50% dos beneficiários do PBF e 41% dos MEIs-PBF.

Quando à residência, 92% dos MEIs-PBF encontram-se em ambientes urbanos, frente aos 8% do meio rural. Vale ressaltar, porém, que, apesar de esse público estar concentrado em grandes centros urbanos, ele se distribui em 4.821 municípios brasileiros (87% do total).

Com relação ao gênero, constata-se que um pouco mais da metade (50,2%) dos microempreendedores individuais beneficiários do Bolsa Família são do gênero feminino.

Além de muitas das atividades permitidas pela LC no 128/2008 serem tradicionalmente ligadas às mulheres, o fato de predominantemente as famílias beneficiárias do PBF serem chefiadas por pessoas do sexo feminino, muitas vezes, sem cônjuge, pode estar relacionado a esta participação feminina mais forte (HOW, 2010 apud MOREIRA, 2013). O quadro 3 apresenta as atividades mais frequentes dos MEIs-PBF.

Tabela 7 - Atividades mais frequentes dos MEIs-PBF

	<b>Descrição</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
1	Comércio varejista de artigos do vestuário e acessórios	10.813	10,5
2	Cabeleireiros	7.546	7,4
3	Comércio varejista de mercadorias em geral, com predominância de produtos alimentícios – minimercados, mercearias e armazéns	5.203	5,1
4	Obras de alvenaria	4.535	4,4
5	Bares e outros estabelecimentos especializados em servir bebidas	3.653	3,6
6	Lanchonetes, casas de chá, de sucos e similares	3.625	3,5
7	Serviços ambulantes de alimentação	2.878	2,8
8	Fornecimento de alimentos preparados preponderantemente para consumo domiciliar	2.322	2,3
9	Confecção, sob medida, de peças do vestuário, exceto roupas íntimas	2.301	2,2

Fonte: SEBRAE, MDS e MDIC(2010 *apud* MOREIRA, 2013).

Quando observados os dados de grau de parentesco com o responsável da família desses microempreendedores individuais, vê-se que praticamente metade (50%) destes MEIs são os próprios responsáveis. Em seguida, vêm os cônjuges ou companheiros, com 39%. Outra percentagem que pode ser ressaltada é que 7,4% dos MEIs-PBF são filhos dos chefes de família. Este dado condiz com um dos objetivos do PBF de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza.

Com relação à faixa etária desses empreendedores, percebe-se uma concentração nas idades entre 25 e 39 anos, que contemplam 56% dos MEIs-PBF. Esta distribuição não difere muito da dos microempreendedores individuais, em geral, apenas com uma menor incidência de menores de 24 anos e de maiores de 40 anos.

Comparando-se a escolaridade dos MEIs-PBF com a dos MEIs em geral, vê-se uma predominância maior dos que possuem educação em nível de ensino fundamental completo ou incompleto. Enquanto 60% dos MEIs-PBF encontram-se nesta faixa, apenas 36% do total de MEIs têm este nível de escolaridade. Percebe-se também uma menor incidência de ensino

médio ou técnico completo (39% versus 47%) e ensino superior – 1% dos beneficiários do Bolsa Família microempreendedores individuais.

Brito e Kerstenetzky (2011), afirmam que 78,5% dos beneficiários do PBF não complementaram o ensino fundamental. Logo, os MEIs-PBF têm uma escolaridade menor que a média dos MEIs, mas, ainda assim, maior que a dos PBF em geral. Se, por um lado, é esperado que os MEIs beneficiários do PBF tenham uma escolaridade menor que a dos MEIs em geral – afinal, são mais pobres –, por outro, chama a atenção o fato de eles serem mais escolarizados que a média dos beneficiários em geral.

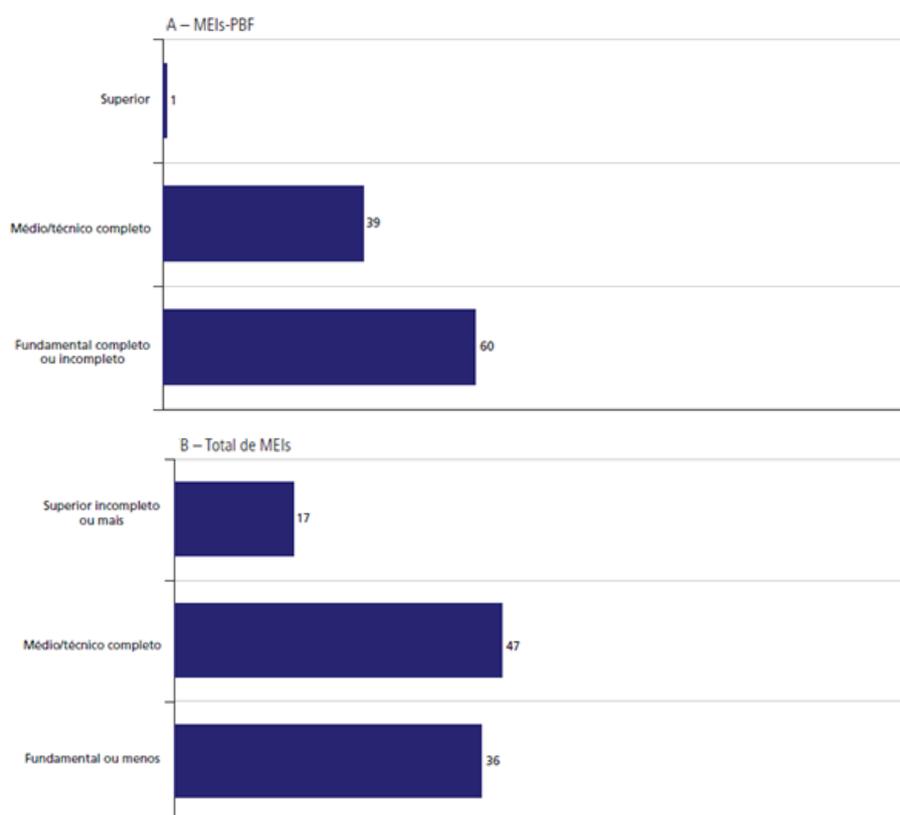


Gráfico 4 - Comparativo de escolaridade – MEIs-PBF *versus* total de MEIs (2011) (Em %)  
Fonte: SEBRAE, MDS e MDIC (2010 *apud* MOREIRA, 2013).

Barbosa e Corseuil (2011) acrescentam que 38% das famílias elegíveis para o PBF são chefiadas por trabalhadores por conta própria – público muito equivalente a um “MEI informal”, o que pode indicar que beneficiários trabalhadores por conta própria menos escolarizados ainda não se formalizaram.

Resumindo trata-se de um grupo em média, jovem, pouco escolarizado, chefe de família que, ou já era um empreendedor informal ou estava desempregado antes de se formalizar. Atua em atividades de baixo valor agregado, mas pretende expandir seus negócios. Para além dos MEIs-PBF já formalizados, há indícios de que ainda há muitos

empreendedores na informalidade entre os beneficiários do PBF. Enquanto 38% dos chefes de família elegíveis para o programa trabalham por conta própria (CORSEUIL; BARBOSA, 2011), os MEIs-PBF representam cerca de 0,2% da população de beneficiários.

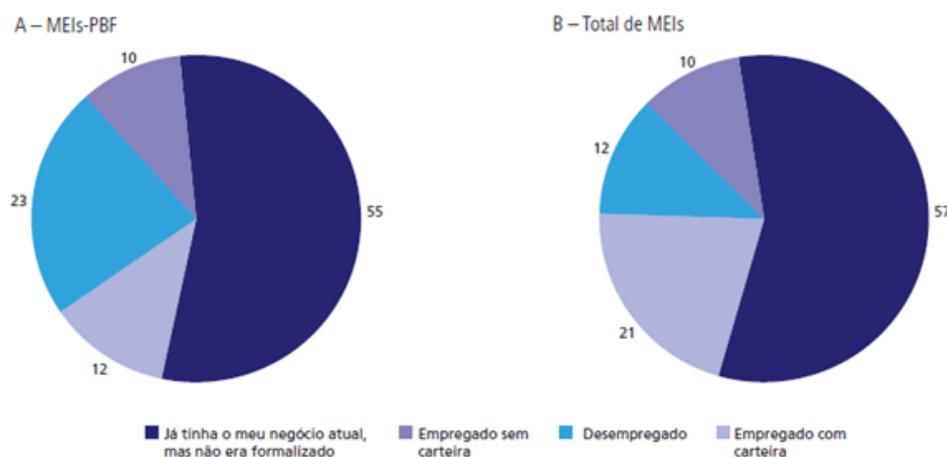


Gráfico 5 - Distribuição dos MEIs-PBF e do total de MEIs por ocupação anterior à formalização (2011) (Em %)  
Fonte: SEBRAE (2010 apud MOREIRA, 2013).

Afinal, apesar de mais de 100 mil formalizados ser um número que não pode ser desconsiderado, em termos percentuais, isso representa cerca de 0,2% dos beneficiários do PBF. Logo, há indícios de que ainda existe um importante contingente de beneficiários que seguem empreendendo de maneira informal.

Na Pesquisa de Perfil do Empreendedor Individual (SEBRAE, 2011), há uma questão a respeito da ocupação desempenhada pelo microempreendedor individual logo antes de se formalizar. Fazendo-se um recorte dos que, também na pesquisa, responderam que recebiam Bolsa Família até seis meses antes de se formalizar, percebe-se uma presença de ex-desempregados muito maior no segundo que no primeiro grupo. Como se observa no gráfico 5, 55% dos MEIs-PBF já possuíam um negócio informal (Versus 57% do total de MEIs) e 10% estavam empregados sem carteira. O que mais se destaca, porém, é a percentagem de desempregados que se tornaram microempreendedores individuais. Enquanto, no universo de MEIs, 12% estavam desempregados antes de se formalizar, este número salta para 23% entre os MEIs que recebiam Bolsa Família. Isto parece mostrar o potencial do empreendedorismo formal como ferramenta de inclusão produtiva, mas também levanta a questão da precarização das relações de trabalho.

## 1.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os efeitos do benefício do PBF sobre a disposição para o trabalho dos beneficiários e as possibilidades de desenvolver autonomia econômica através da inclusão produtiva são constantemente questionados.

Declarações destituídas de evidência empírica afirmam que o PBF estimula o efeito preguiça entre os beneficiários, porém segundo a Pnad 2011, entre as famílias com rendimento mensal per capita de até 1/4 do salário mínimo (as mais pobres), 62% da renda familiar advêm do trabalho. Este dado corrobora as informações do Cadastro Único do Governo Federal, de que a maioria da população pobre e beneficiária do programa de fato trabalha. Entretanto, são em sua maioria trabalhos precários e informais (ABRAMO; RIBEIRO, 2013) e conseqüentemente inseguros, como foi possível constatar nesta pesquisa.

Sobre a disponibilidade e disposição para o trabalho, os estudos comprovam que as variações constatadas nas pesquisas, embora estatisticamente significativas não são suficientes para justificar a tese generalizada de que o benefício do PBF desestimula a oferta de trabalho entre os beneficiários. As condições demográficas, de raça, gênero e educacionais têm mais impacto sobre a ocupação de postos de trabalho do que o benefício do programa em si.

A partir da análise dos resultados pesquisados constata-se que as variações de oferta de trabalho ocorrem principalmente entre as beneficiárias chefes de família que atuam no mercado informal, cujas atividades na maior parte das vezes são precárias, instáveis e irregulares. Para elas o benefício possibilita a escolha de diminuir em algumas horas o tempo dedicado para o trabalho, substituindo-o pelo cuidado com os filhos, o que não é uma situação que mereça ser chamada de preguiça.

Por outro lado, a inclusão produtiva com foco no empreendedorismo, uma das três áreas de abrangência do BSM, como será detalhado no terceiro capítulo, visa oferecer uma opção de ocupação e renda para os beneficiários do PBF através da formalização, por meio da figura do microempreendedor individual, trabalhadores autônomos que recebem benefícios do Programa Bolsa Família e apoiar aqueles beneficiários do programa já formalizados como MEIs.

Percebe-se aqui a necessidade de manter e reforçar os mecanismos de comunicação do governo divulgação para esclarecer os mais pobres e menos escolarizados acerca dos

benefícios de se formalizar, ação que deve ser acompanhada de apoio estatal de assistência social e capacitação técnica e financeira, pois o auto emprego através do empreendedorismo formal apresenta-se como uma alternativa para o problema de desemprego da população pobre. Porém, ela não é suficiente para substituir os empregos em empresas maiores, onde, devido à maior produtividade advinda da maior intensidade de capital, costumam também existir salários melhores. A dificuldade é que, como veremos a seguir, a população pobre é constantemente subjugada por um mercado de trabalho que historicamente destina a ela postos de trabalho precários, inseguros e mal remunerados.

## 2 O MERCADO DE TRABALHO PARA OS POBRES

A apropriação do sentido atribuído ao trabalho no mundo contemporâneo é essencial para a análise da relação entre o beneficiário do PBF e o mercado de trabalho, com foco na possibilidade de ocorrer o efeito preguiça em consequência do recebimento do benefício financeiro. Os problemas atuais do mercado de trabalho no Brasil estão relacionados tanto à globalização dos mercados, aumento da competitividade entre países e empresas, reestruturação produtiva, inovações tecnológicas, inovações sócio organizacionais, flexibilização das relações de trabalho quanto ao passado escravocrata do Brasil, à concentração da terra e à ausência de reforma agrária.

Este capítulo visa apresentar a influência da evolução do mercado de trabalho no Brasil sobre a atual crise do trabalho na base da pirâmide social brasileira. Após o histórico do desenvolvimento do trabalho serão apresentados os fenômenos que fragilizam as relações de trabalho na base da pirâmide, sendo estes: o trabalho degradante ou análogo ao trabalho escravo, o trabalho informal, o trabalho temporário e o trabalho terceirizado.

### 2.1 A EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

A crise do trabalho no Brasil é reflexo da crise do trabalho no mundo. Porém, as raízes escravocratas do país e a concentração excessiva de renda são agravantes que fazem com que o cenário brasileiro tenha especificidades que tornam a crise do trabalho um grave problema social.

Para o melhor entendimento da situação atual do trabalhador pobre, beneficiário do PBF deve-se resgatar e explorar o histórico da formação do mercado no Brasil. Antunes (2012), afirma que a atual situação do trabalho no Brasil é o resultado da conjunção dos arranjos históricos e políticas públicas com os fenômenos mundiais.

A passagem da sociedade agrária para a sociedade urbana industrial, assentada em uma economia de baixos salários e, como exposta acima, de postos de trabalho multifuncionais e exploráveis, é uma importante característica do capitalismo brasileiro.

Pochmann (2012b, p. 39) afirma que as bases do desenvolvimento econômico que sustentam o padrão de uso do trabalho assalariado no Brasil constituíram-se a partir do modo

de produção originado nas fazendas na segunda metade do século XIX. Para ele a evolução do trabalho assalariado pode ser caracterizada por três movimentos históricos.

O primeiro movimento foi em direção do trabalho livre e refere-se ao período entre a abolição da escravidão (1888) e a Revolução de Trinta (1930). Neste período a economia brasileira caracterizou-se pela produção e venda no mercado externo de produtos agropecuários para os quais havia grande demanda. Neste momento toda a força de trabalho estava concentrada no meio rural, onde havia grande oferta de mão de obra por parte dos negros libertos do trabalho escravo e do grande movimento migratório de parte do excedente de força de trabalho da Europa para o Brasil. Dessa maneira, ocorreu a marginalização do negro e a constituição de uma grande oferta sobrando de mão de obra de imigrantes – acima das necessidades do mercado de trabalho em todo o país (POCHMANN, 2012b, p. 39). Em excesso no meio rural, a mão de obra migrou para os meios urbanos, onde sem habilidades para trabalhos mais elaborados – os quais exigiam formação educacional, assumiram postos de trabalho mal remunerados e degradantes.

Durante a Revolução de Trinta (1930) até o início do último governo da ditadura militar (1980), aconteceu o segundo movimento. Neste momento o mercado se tornou nacional e o assalariamento passou a predominar nas relações de trabalho no país. Isto foi possível através do ciclo da industrialização nacional, consequência da entrada do Brasil na economia mundial quando parte dos produtos importados foram substituídos pela produção doméstica (1930-1954). Também ocorreu um movimento de internalização da produção de bens e serviços relativos à segunda revolução industrial e tecnológica (1870-1910) – produção de automóveis, aviões e eletrodomésticos entre 1955 e 1980.

O mercado nacional de trabalho foi constituído no momento em que havia grande excedente de força de trabalho, estimulado pela grande migração do meio rural para as cidades, o que resultou em um mercado de trabalho estruturado, mas incapaz de assimilar toda a força de trabalho disponível. Sua desregulação possibilitou formas de assalariamento formal e informal, assim como a presença de salários baixos e trabalhadores autônomos (não assalariados). A regulação se tornou necessária e o mercado de trabalho começou a se desenvolver para sistematizar as relações de oferta e demanda de trabalho na produção de bens e serviços a partir do início do século XX.

Para Noronha (2003) nas primeiras três décadas do século XX, o trabalho era uma mercadoria livremente negociada em consequência da inexistência de regulação. Durante as décadas de 1930 e 1940 o governo de Vargas estabeleceu um código de leis do trabalho que estabelecia de forma detalhada as regras para relações de trabalho justas, conhecida como a

Consolidação das Leis do trabalho (CLT) - Decreto-Lei nº 5.452, de 1 de maio de 1943. Foram então definidos salário mínimo, jornada de trabalho, férias anuais e os demais direitos dos trabalhadores, assim como os direitos sociais associados aos direitos trabalhistas.

Os servidores públicos foram os primeiros a serem beneficiados pelos contratos de trabalho formais, que foram gradualmente estendidos aos demais trabalhadores, em um processo através do qual as diversas categorias de trabalhadores obtiveram direitos de acordo com sua posição no mercado. Os trabalhadores rurais tiveram seus direitos reconhecidos apenas em 1960. E finalmente, os trabalhadores domésticos ano de 2013 quando foi sancionada a Emenda Constitucional 115, para garantir-lhes os mesmos direitos trabalhistas e sociais que já estavam garantidos aos demais trabalhadores assalariados do Brasil (GIRARD-NUNES; SILVA, 2013).

O terceiro movimento histórico na evolução do trabalho no Brasil está em curso desde 1981 e é o esgotamento do projeto de industrialização nacional. A oscilação das atividades econômicas e da estagnação da renda *per capita* geraram um maior contingente de mão de obra excedente, privado das condições necessárias para a incorporação ocupacional e social. Para Pochmann (2012b, p.40), a desestruturação do mercado de trabalho brasileiro cresceu com a implantação do programa neoliberal desde 1990 com a inserção subordinada e passiva do Brasil na economia mundial. A abertura produtiva, comercial, tecnológica e financeira, além da ausência de crescimento econômico sustentado, causou a extinção das ocupações urbanas e rurais existentes, ocasionando o avanço do desassalariamento<sup>13</sup>, do desemprego e da precarização das ocupações. Isso mostra que as condições atuais do mercado de trabalho nacional têm grande impacto sobre as questões sociais, uma vez que este é condição essencial para a inclusão social (POCHMANN, 2012b).

## 2.2 TRABALHO E INCLUSÃO SOCIAL

Como já visto, o mundo do trabalho sofre mudanças contínuas que são consequências da evolução das relações das pessoas com a sociedade e com os grupos sociais. Ao longo dos anos, o modelo de gestão trabalhista e das organizações vem sofrendo mudanças, assim como os modelos sociais e econômicos. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) defende o

---

<sup>13</sup> Decréscimo relativo dos empregos assalariados no total da ocupação.

direito de todos a um trabalho digno, entendido como o resumo das aspirações mínimas do ser humano no domínio profissional, abrangendo vários elementos:

- a) oportunidade para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa;
- b) segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias;
- c) melhores perspectivas de desenvolvimento pessoal e integração social;
- d) liberdade para expressar suas preocupações;
- e) organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas;
- f) igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

Longe de atender os direitos dos trabalhadores defendidos pela OIT, as novas e atuais condições de trabalho fazem com que o trabalhador perca direitos e garantias sociais. Para Antunes (2012) tudo se converte em precariedade, sem qualquer garantia de continuidade. O trabalho precarizado se encontra em um limite incerto entre ocupação e não ocupação, não havendo o reconhecimento jurídico das garantias sociais em relação a ele. Para o autor, os fenômenos de flexibilização, desregulamentação das relações de trabalho e ausência de direitos fragilizam a força de trabalho na falta de garantias em relação ao futuro e à renda. Sen (2010, p. 36) afirma que a insegurança em relação ao vínculo do emprego vai além da deficiência de renda, ele defende que é uma fonte de efeitos debilitadores sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades dos indivíduos. Ele reafirma a ideia do desemprego como exclusão social para alguns grupos destacando como consequências deste a perda da autonomia, da autoconfiança e da saúde física e psicológica, minando a autoestima da pessoa.

Reconhecido como mecanismo de inclusão social, o trabalho é considerado o instrumento mais importante para a superação da pobreza e da extrema pobreza - que são fenômenos sociais dinâmicos que devem ser compreendidos a partir da condição específica de cada indivíduo ou de cada família. A precarização do mercado de trabalho e a informalidade contribuem para que as famílias mais pobres não encontrem modos de superar a pobreza. E é neste contexto que o beneficiário do PBF acessa o mundo do trabalho.

Apesar da crise do trabalho, estudos apontam para a queda da desigualdade no Brasil. Os responsáveis pela pequena melhoria na distribuição de renda seriam não apenas o comportamento favorável do mercado de trabalho na base da pirâmide social e os aumentos reais do salário mínimo, mas também os programas de transferência de renda. Segundo dados calculados com base na PNAD 2006, o mercado de trabalho teria uma participação de aproximadamente 80% neste resultado, enquanto os programas de transferência de renda complementariam esse percentual (HOFFMANN, 2013). As mudanças sociais estão

interligadas às modificações na estrutura produtiva, com crescente impulso do setor terciário, sobretudo na geração de postos de trabalho. A grande maioria das ocupações abertas na década de 2000 concentrou-se nas de salário de base – ao redor do mínimo nacional, ou seja, dos 2,1 milhões de vagas abertas por ano, em média 2 milhões estão na faixa salarial de 1,5 salários mínimo mensal e absorvem grandes parcelas de trabalhadores na base da pirâmide social reduzindo sensivelmente a taxa de pobreza no Brasil (POCHMANN, 2012a, p. 22).

Partindo da caracterização do mercado de trabalho atual no Brasil e suas especificidades e considerando o incentivo do Estado para a capacitação dos trabalhadores pobres e extremamente pobres – políticas de inclusão produtiva e a prioridade em criar postos de trabalho para ocupar a população da base da pirâmide social do Brasil - os próximos passos serão apresentar os trabalhos dos pobres e extremamente pobres e o perfil do beneficiário do programa, para que seja possível finalmente a revisão dos estudos acerca da ocorrência ou não do “efeito preguiça” que causaria o desestímulo ao trabalho dos beneficiários adultos do PBF.

### 2.2.1 Mercado de trabalho dos pobres e extremamente pobres

A disponibilidade de oferta de postos de trabalho está vinculada à dinâmica do mercado de trabalho. Neste, as pessoas oferecem sua força de trabalho àqueles que precisam dela, em um sistema onde se negociam preço e trabalho a partir da lei da oferta e da procura. Pode-se afirmar que, quando existe oferta em excesso de trabalhadores e uma procura constante e/ou diminuída, não há equilíbrio entre oferta e procura. Soma-se a isto que, de uma forma geral, postos de trabalho no mercado formal exigem habilidades e competências específicas às quais são desenvolvidas a partir de treinamento, capacitações e formação educacional, aos quais a população pobre e extremamente pobre não tem acesso. Atualmente, no Brasil são recorrentes situações em que sobram postos de trabalho para os quais são necessários trabalhadores capacitados, ao mesmo tempo em que há um grande número de desempregados não capacitados.

A grande oferta de trabalhadores com baixa ou nenhuma escolaridade obriga que muitos acabem por aceitar quaisquer oportunidades de trabalho. Muitas vezes, o trabalhador pobre ou extremamente pobre é obrigado a atuar em postos de trabalho em condições consideradas degradantes e/ou análogas ao trabalho escravo. Estes postos de trabalho estão na agricultura, indústria e construção civil. Os trabalhadores são aliciados também para trabalhar

em carvoarias, laranjais, canaviais, fazendas de frutas e algodão e para pequenas tecelagens e canteiros de construção no meio urbano.

### *2.2.1.1 Trabalho degradante ou análogo ao trabalho escravo*

A forma de trabalho degradante mais encontrada no Brasil é a da servidão, ou peonagem. A pessoa empenha sua capacidade de trabalho ou pessoas sob sua responsabilidade (cônjuge, filhos, pais) para saldar uma dívida. Não há definição clara do valor de serviço, da duração e natureza do trabalho a ser realizado. Nestes casos o trabalhador é recrutado por um “coiote” que o leva para o local onde o trabalho deverá ser executado. Lá ele recebe alojamento e alimentação que lhe serão cobrados e descontados em sua remuneração. Na peonagem o trabalhador tem seus documentos recolhidos e o salário retido para o pagamento das custas do transporte, alojamento e alimentação. A dívida se torna impagável e o trabalhador é obrigado a trabalhar sob vigilância constante e ameaças. São registrados maus-tratos, fraudes, ameaças e violência física e/ou psicológica. Em geral as vítimas são pessoas em condição de pobreza extrema que vivem distantes de suas regiões de origem.

Quando o trabalho é qualificado como escravo e o trabalhador é resgatado, o empregador punido de acordo com a lei<sup>14</sup>. Os trabalhadores resgatados são assistidos pelo Ministério do Trabalho e Emprego e recebem entre o conjunto de medidas assistenciais. Desde 2005, os trabalhadores resgatados de situações análogas ao trabalho escravo têm acesso prioritário ao PBF e são incluídos em turmas de alfabetização dentro do Programa Brasil

---

<sup>14</sup> O art. 5, III, da Constituição da República Federativa do Brasil proíbe o trabalho forçado, dispõe que ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante.

A Consolidação das Leis do Trabalho, visando restringir e punir os empregadores que por ventura venham violar as condições dignas de trabalho e portanto submeter seus empregados à condições precárias, estabelece: (art. 47. E 55) multa ao empregador que mantiver empregado não registrado; (art. 120) multa ao empregador que infringir qualquer dispositivo concernente ao salário mínimo; (art. 75) multa ao empregador que violar as condições estabelecidas no tocante à jornada de trabalho; (art. 153) penalidades para as infrações pertinentes às férias anuais remuneradas.

O Código Penal, no art. 149, tipifica o crime de redução de alguém à condição análoga à de escravo: “Reduzir alguém a condição análoga a de escravo, quer submetendo-o a trabalho forçado ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio a sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto. Art. 203 crime de frustração de direito assegurado por lei trabalhista, e art. 207 que tipifica o crime de aliciamento de trabalhadores de um local para outro do território nacional.

Alfabetizado e assistidos pelos programas de inclusão produtiva da assistência social (ALMEIDA, 2012).

### *2.2.1.2 Trabalho informal*

O trabalho informal também é uma forma precarizada de inserção laboral. Nele o trabalhador atua sem qualquer garantia trabalhista ou social que o proteja diante do sistema de proteção do trabalho brasileiro. De acordo com Krein e Proni (2010) a OIT cunhou o termo setor informal pela primeira vez em 1972, nos relatórios sobre Gana e Quênia, elaborados no âmbito do Programa Mundial do Emprego. Estes relatórios apontavam que não era o desemprego o maior problema social naqueles países, mas sim a existência de um grande número de trabalhadores pobres, ocupados em produzir bens e serviços sem que suas atividades estivessem reconhecidas, registradas, protegidas ou regulamentadas pelas autoridades públicas. Nesta situação o trabalhador é excluído do sistema de proteção do trabalho e retomando Sen (2010, p. 36) é excluído da sociedade.

Na América Latina e no Brasil, o setor informal é considerado uma manifestação do excedente estrutural de mão de obra. A heterogeneidade da estrutura produtiva da origem a dois setores diferenciados no mercado de trabalho: o mercado formal – onde são geradas ocupações em empresas organizadas e o informal - relacionado a atividades de baixo nível de produtividade exercidas por trabalhadores independentes (trabalhando por conta própria) e por empresas pequenas (que atuam sem organização empresarial). Assim, o setor informal absorve o excesso de mão de obra em momento de recessão do setor formal e funciona como exército de reserva para fases de crescimento econômico (POCHMANN, 2012a).

O setor informal também se caracteriza por baixas remunerações, o que correlaciona pobreza e a forma de inserção no mercado de trabalho. Os trabalhadores do setor informal são caracterizados como socialmente pobres, com menor grau de instrução e em faixas etárias que incluem tanto os mais jovens quanto os mais velhos. Muitas vezes migrantes rurais (KREIN; PRONI, 2010).

Ainda segundo Krein e Proni, (2010) sem regulamentação e garantia dos direitos trabalhistas a informalidade não é apenas uma questão econômica, mas social. Não há políticas de emprego com foco na formalização, mas políticas sociais que assumem o combate individualizado à fome e à miséria do trabalhador informal como o PBF. E há ainda

programas que consideram o trabalhador informal como um empreendedor em potencial, que deve ser apoiado por meio de crédito pessoal, deixando para o mercado a sinalização das atividades prioritárias. Nota-se que, nesta visão liberal, a ênfase na gestão da pobreza significa a perda do papel transformador da política pública.

São trabalhadores do setor informal: comerciantes, sorveteiros, pipoqueiros, vendedores ambulantes; pequenas oficinas mecânicas, funilarias, marcenarias, bares e mercearias. Neste cenário também estão pequenas empresas de confecção e de peças em geral, motoristas de taxi, esteticistas, pedreiros, eletricitas, encanadores, catadores de material reciclável e o grupo de pessoas que atua no serviço doméstico, na produção de alimentos como salgados e marmitas e mais recentemente, tem-se ainda o trabalho do “perueiro” (SINGER, 2000).

O trabalho informal é um problema econômico e social do Brasil, pois se caracteriza basicamente pela relação de trabalho não contratual, sem garantias trabalhistas e sociais, em um país no qual a condição de “assalariado” é da base da cidadania (NORONHA, 2003).

### *2.2.1.3 Trabalho temporário*

Ainda sobre o acesso à cidadania e a auto estima do trabalhador, o trabalho temporário se mostra vantajoso para os contratantes enquanto que para o trabalhadores é inseguro e inconstante. O Ministério do Trabalho conceitua trabalho temporário como aquele que é prestado por uma pessoa física a uma empresa com o objetivo de atender a uma necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou para acréscimo extraordinário de serviços. Foi regulamentado pela Lei nº 6.019, de 03 de janeiro de 1974 e pelo Decreto 73.841, de 13 de março de 1974. (BRASIL, 2015), e corresponde a postos de trabalho de curta duração em que o trabalhador é contratado por no máximo 2,9 meses de tempo de serviço na mesma empresa (POCHMANN, 2013a).

A PORTARIA nº 789 DE 02 de junho de 2014 estabeleceu a possibilidade de extensão do contrato de trabalho temporário, a um mesmo trabalhador, por mais de 3 meses na hipótese legal de substituição transitória de pessoal regular e permanente. A duração do contrato de trabalho temporário, incluídas as prorrogações, não pode ultrapassar um período de nove meses. A utilização da modalidade de contrato de trabalho temporário está vinculado a registro prévio da empresa no Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 2014f).

Pochmann (2013a), embasado pelos dados disponibilizados na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) do Ministério do Trabalho e Emprego, apresenta um panorama em que no ano de 2009, no qual de cada dez empregados assalariados no Brasil um tinha contrato de emprego temporário. Sendo que 47,5% destes em pequenos empreendimentos com no máximo 49 empregados – micro e pequenas empresas. Ele aponta que entre 1989 e 2009 ocorreu expansão do emprego temporário nos serviços industriais de utilidade pública, no comércio, na construção civil e um crescimento de 100% no setor de agropecuária, extrativismo vegetal, caça e pesca.

Este cenário coloca o trabalhador em uma situação de total vulnerabilidade. Considerando que as demandas dos empregadores são, na maioria das vezes, sazonais e descontínuas o trabalhador pobre e extremamente pobre se vê inseguro em relação à disponibilidade de trabalho. Assim, mais uma vez o beneficiário do PBF é uma vítima de um sistema no qual há uma grande flexibilidade quantitativa na gestão do trabalho.

Muitos dos trabalhadores que atuam na informalidade percebem o trabalho temporário como uma possibilidade de inserção no mercado de trabalho formal. Nesta modalidade o trabalhador pode ter o contratado de 2,9 meses renovado por três vezes ao final dos quais é contratado ou dispensado. O que cria no trabalhador a frustração de não se sentir adequado para o posto de trabalho para o qual ele se esforçou por meses para conquistar.

#### *2.2.1.4 Trabalho terceirizado*

A flexibilização das relações de trabalho propiciou ainda o avanço da terceirização de contratos trabalhistas. O trabalho terceirizado consiste em que uma empresa contrate outra empresa para que esta desenvolva suas atividades secundárias. Esta prática possibilita a redução de custo e maior foco na atividade fim da empresa. Nesta modalidade o empregado presta serviço para uma empresa, apesar de não ser seu empregado efetivo. A relação de emprego é estabelecida com a empresa interveniente ou fornecedora e o serviço é contratado de forma permanente.

A contratação de trabalhadores terceirizados está associada à redução de custos com as atividades que não representam diretamente o negócio da empresa. Podem ocorrer casos como o da atividade terceirizada ser desempenhada por profissionais altamente especializados, cuja contratação demandaria o pagamento de salários elevados e investimentos em treinamentos,

assim como por equipes multidisciplinares para a implantação de um determinado processo. Neste caso, tais profissionais mantem-se em contato com a empresa como consultores externos. Por outro lado, o crescimento da terceirização tornou possível a redução do quadro de funcionários das empresas que optaram por terceirizar suas atividades meio: limpeza, segurança, manutenção de prédios, transportes de malote e outras áreas não relacionadas à atividade fim da empresa. O que proporciona não só a redução de custos como foco na atividade principal (PESSOA, 2014).

A terceirização pode ser feita por meio de trabalho temporário, desde que respeitando a Legislação desta modalidade apresentada na seção anterior. No serviço terceirizado o empregado não cria vínculo empregatício com a empresa tomadora de serviço. Neste caso é considerada lícita a contratação de:

- a) em relação a vigilantes (Lei nº 7.102/83);
- b) de serviços de limpeza;
- c) da empreitada (arts. 610 a 626 do Código Civil);
- d) da subempreitada (art. 455 da CLT);
- e) da prestação de serviços (arts. 593 a 609 do Código Civil);
- f) das empresas definidas na lista de serviços submetidos ao ISS9, conforme Lei Complementar nº 116/03, pois tais empresas pagam, inclusive, impostos;
- g) em relação ao representante comercial autônomo (Lei nº 4.886/85); na compensação de cheques, feita por empresa especializada e desde não haja subordinação e pessoalidade do trabalhador com o tomador de serviços;
- h) do estagiário, de modo a lhe propiciar a complementação do estudo mediante a interveniência obrigatória da instituição de ensino (Lei nº 11.788/08);
- i) e às cooperativas, desde que não exista subordinação.

Por outro lado, existe a prática ilícita de terceirização quando há uma desconfiguração do vínculo empregatício do empregado com a empresa prestadora, para refazê-lo junto à tomadora. Os empregados são subordinados à empresa tomadora em uma relação de pessoalidade. Não se deve discutir se as empresas são idôneas ou não, o vínculo empregatício do terceirizado deixa de ser com o seu empregador primário e passa a ser com o tomador de mão de obra. Nestes casos a terceirização ilícita implica na locação permanente de serviços, fornecimento de mão de obra mais barata, redução de salários e desvirtuamento da relação de emprego (PESSOA, 2014).

A terceirização da mão de obra é um problema para o trabalhador, pois visa obter vantagens somente para o empregador. Os problemas mais comuns decorrentes da

terceirização são: diminuição dos benefícios sociais; salários mais baixos; ausência de equipamento de proteção /falta de segurança/insalubridade; trabalho menos qualificado; trabalho sem registro; perda de representação sindical e jornadas mais extensas (DIEESE, 1993).

A desproteção e precariedade dos tipos de relação trabalhistas que ocorrem na base da pirâmide social brasileira expõe o trabalhador pobre a situações de trabalho extremamente inseguras, desrespeitosas e degradantes quando se considera o que seria um trabalho digno para o OIT. São desprovidos de remuneração justa, segurança no local de trabalho, proteção para as famílias, liberdade de expressão e de igualdade de oportunidades (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2009).

### 2.3 MICROEMPREENDEDORISMO, MICROCRÉDITO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

A extrema precarização do trabalho, o desemprego e a grande quantidade de mão de obra sobrando, como visto nas seções anteriores colocam o beneficiário do Programa Bolsa Família em uma situação de fragilidade e insegurança laboral. Porém o emprego formal não é a única via para a inserção do público-alvo do Plano Brasil Sem Miséria no mundo do trabalho, pois muitos têm encontrado no microempreendedorismo individual (MEI) e na economia solidária alternativas de trabalho e renda (COSTA *et al*, 2014, p. 312).

Os autores afirmam que os que trabalham por conta própria tem acesso à formalização como microempreendedores individuais, de forma simplificada e com custo reduzido, passando a contar com os benefícios previdenciários e as demais vantagens da formalização. O que, segundo Amâncio (mimeo, f. 13), vem ao encontro da função da assistência social que deve atender os indivíduos e famílias no conjunto de suas vulnerabilidades, identificadas no processo de integração ao mundo do trabalho reconhecendo as capacidades e potencialidades dos indivíduos e promovendo seu protagonismo na busca de direitos e integração no mundo do trabalho, seu resgate da autoestima, autonomia e resiliência.

Em abril de 2014, havia 4,4 milhões de pessoas formalizadas como microempreendedores individuais. Mais de 1 milhão delas eram pessoas inscritas no Cadastro Único, dentre as quais 406 mil eram beneficiárias do Programa Bolsa Família. As regiões com maior quantidade de microempreendedores formalizados eram o Nordeste e o Sudeste, conforme visto na seção 1.5.

Os microempreendedores, ainda que não estejam formalizados, têm apoio para a estruturação e expansão dos negócios através do microcrédito produtivo orientado dos bancos públicos federais no Programa Crescer. No Crescer, que é operado de maneira desburocratizada para atender às necessidades dos empreendedores de baixa renda, a taxa de juros foi reduzida de 60% para apenas 5% ao ano, e taxa de abertura de crédito foi diminuída de 3% para 1%. Fazem parte do Programa o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), a Caixa Econômica Federal, o Banco do Brasil e o Banco da Amazônia. Das 10,3 milhões de operações feitas pelo Crescer de setembro de 2011 a agosto de 2014, 5,6 milhões (54% do total) foram empréstimos a pessoas do Cadastro Único, dentre os quais 3,6 milhões (35%) foram destinados a beneficiários do Bolsa Família (COSTA *et al.*, 2014).

## 2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mercado de trabalho brasileiro sofreu as mudanças que, em meados da década de 1970, afetaram o capitalismo e o sistema de produção de mercadorias em todo o mundo. A reestruturação da produção fundamentou-se no modelo de trabalho que restringe e coíbe o trabalhador e amplia o maquinário técnico científico, redesenhando a planta produtiva, reduzindo a necessidade da força de trabalho e ampliando a produtividade. O resultado é observado no desemprego crescente, precarização do trabalho, rebaixamento salarial e perda de direitos trabalhistas.

Para atender a demanda dos empregadores na atualidade, o trabalho é mais especializado, multifuncional e mais intensamente explorado. Fatores que determinam as condições de empregabilidade e impactam sobre as possibilidades de inclusão dos brasileiros em situação de vulnerabilidade social.

Para os grupos representados no perfil dos usuários do PBF, o direito a uma renda mínima de sobrevivência pode significar a segurança necessária para garantir acesso à segurança alimentar e aos serviços públicos de educação, saúde e assistência social. Porém, o acesso a um trabalho digno é essencial para a conquista da cidadania.

A precarização das oportunidades de trabalho para a população pobre e extremamente pobre no Brasil é um fator degradante e capaz de fazer com que muitos dos beneficiários do PBF tenham dificuldades para a inserção em atividades laborais consideradas dignas de acordo preceitos da OIT, como visto na seção 2.2. Atribuir uma renda mínima, e incluir a

partir de programas de trabalho, alfabetização e assistência social pode ser a porta de entrada para uma sociedade que honra os direitos de todos e de cada um.

Neste ponto adiantamos as ações de inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria que, como serão descritas na seção 3.3.3, reforçam a ideia de tornar possível formas de inserção dos pobres e extremamente pobres no trabalho. As ações preveem estratégias diferenciadas para os meios urbanos e rurais. Gerando capacitação, ocupação e renda naqueles e meios de produção nestes.

Barbosa (2012) destaca ainda, entre as variadas formas de geração de renda que emergiram ao longo dos anos de 1990, a economia solidária. Esta forma de geração de renda e ocupação para a população vulnerável foi elevada à categoria de política pública por meio do Ministério do Trabalho e Emprego em 2003 ( Lei n. 10.683/2003). Trata-se de práticas econômicas populares que existem fora do assalariamento normal englobando ações individuais e de grupos onde o sentido da coletividade é o foco e que tem como objetivo promover a solidariedade na produção da atividade econômica.

O próximo capítulo descreve a estrutura e funcionamento do PBF como uma parte do BSM com intuito de mostrar o quanto o desenho do programa é cuidadoso e complexo, incluindo inclusive diversas ações de promoção da inclusão produtiva como uma forma de garantir que as famílias consigam renda por meio de trabalho não degradante.

### **3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA COMO PARTE DO PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA**

O Programa Bolsa Família é um programa vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), que integra a Política de Assistência Social Brasileira com o objetivo de reduzir a pobreza e a pobreza extrema e promover a inclusão social. Apesar de ter sido criado em 2003, o PBF é atualmente parte do eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), criado em 2011, que atua também na promoção de serviços e na inclusão produtiva com o objetivo de elevar a renda e as condições de bem-estar da população extremamente pobre.<sup>15</sup> A integração dos objetivos do PBF e do BSM configura um esforço do governo para atender a população vulnerável através da redução do impacto da desigualdade social e da exclusão do mercado de trabalho (AMÂNCIO, mimeo).

Este capítulo apresenta o sistema de proteção brasileiro dentro do qual foram consolidadas as ações discutidas e analisadas neste trabalho que foi constituído ao longo da história do Brasil e consolidado com a Constituição Federal de 1988. O sistema de proteção brasileiro busca assegurar a proteção da população mais vulnerável à pobreza e extrema pobreza através políticas públicas - ações, planos e programas que façam a inclusão do cidadão. O capítulo apresenta ainda o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa Bolsa Família.

#### **3.1 PROTEÇÃO SOCIAL**

A proteção social é um conjunto de ações públicas ou reguladas pelo Estado para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de riscos e/ou privações sociais (JACCOUD, 2009 apud COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013). Foi consolidada no Brasil, a partir da promulgação da Constituição de 1988, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993 e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2005, e orientada pelos direitos de cidadania e pelo foco na responsabilidade do Estado em assegurar proteção social (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013). A Constituição e a Lei Orgânica da Assistência Social estabeleceram uma nova matriz para a Assistência Social, iniciando um

---

<sup>15</sup> O PBF concede às famílias cadastradas benefícios financeiros condicionados ao cumprimento de condicionalidades ligadas às áreas da educação e saúde e faz a intermediação das políticas sociais de inclusão produtiva, promovendo o acesso a serviços e ações de inclusão social e cidadania (JULIANO, 2014).

processo que teve como perspectiva torná-la visível como política pública de direito dos que dela necessitarem. “A inserção na Seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social, voltada para o enfrentamento da pobreza e articulada a outras políticas do campo social voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida.” (YAZBEK, 2012, p. 303).

O modelo de proteção social brasileiro foi inicialmente inspirado em modelos europeus e reproduzia as desigualdades da sociedade com características urbanas, contributivas, formais e predominantemente branca - excluindo as populações que não estavam inseridas no mercado formal de trabalho, as negras e as indígenas (SOARES; SÁTYRO, 2009).

O primeiro movimento em direção ao paradigma inclusivo da proteção social no Brasil foi a Previdência Rural em 1960, quando, para ter direito a um benefício que correspondia a meio salário mínimo mensal, o chefe da família deveria comprovar o exercício de atividade rural, mesmo que descontínua. Segundo Rocha (2013) o recebimento do benefício não se vinculava a uma contribuição prévia, o que o tornava um híbrido de previdência e de assistência Social. O Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL) visava configurar uma fonte de recursos para prover benefícios de aposentadoria aos trabalhadores rurais de mais de 60 anos – se homem, e 55 anos para as mulheres, que na maioria dos casos permaneciam fora do sistema de previdência social brasileiro. “A desvinculação entre contribuição e benefício fez com que ao longo dos anos este benefício previdenciário aos idosos em área rural se generalizasse [...] e ocupasse lugar de assistência de renda estritamente assistencial.” (ROCHA, 2013, p. 10).

A Constituição de 1988 e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) de 1993 consolidaram o novo modelo de sistema de proteção social, reconhecendo o direito da aposentadoria não integralmente contributiva aos trabalhadores rurais e a dando início à criação de um sistema de políticas sociais não contributivas e redistributivas. Neste contexto, surge o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza – o Benefício de Prestação Continuada (BPC)<sup>16</sup> e os avanços caracterizados por iniciativas, programas e ações voltados para assistir à população vulnerável no Brasil.

---

<sup>16</sup> O BPC, garantido pela Constituição Federal de 1988, consiste no pagamento de um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, cuja renda per capita familiar seja inferior a um quarto do salário mínimo. O BPC é operacionalizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e custeado pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). (DISTRIBUIÇÃO..., 2010).

Estes programas e ferramentas de gestão contribuíram para consolidar um novo modelo brasileiro de proteção social, pautado no princípio da preservação da vida e no respeito à dignidade humana (SOARES; SÁTIRO, 2009; COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013), entre os quais se inserem os planos e programas que possuem como objetivo atingir as múltiplas insuficiências causadas pela pobreza multidimensional que atinge historicamente grande parte da população brasileira restringindo o seu acesso ao direito de saber-se cidadão.

### 3.2 O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Diferentes insuficiências e vulnerabilidades presentes em variadas condições de pobreza demandam diferentes estratégias de superação. A concepção do Brasil Sem Miséria partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003, considerando a Estratégia Fome Zero e os programas de segurança alimentar de um lado e o PBF e a estruturação da rede de serviços socioassistenciais de outro, em continuidade às ações bem sucedidas e com o objetivo de aperfeiçoá-las (JANNUZZI; SOUSA; VAZ, 2014).

Criado em junho de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria é uma ação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome que busca ampliar a visão de toda e qualquer ação de proteção social até então implantadas no Brasil. Nele o governo parte para a construção de políticas que visam alcançar os brasileiros mais vulneráveis, mais distantes, mais abandonados pelo Estado e mais excluídos pela sociedade.

Fonseca (2011, p. 87) enfatiza que a pobreza é um fenômeno multidimensional que requer mais do que indicadores monetários para o seu dimensionamento. Para ela o ponto de partida do BSM é que a pobreza atende por diversos nomes: “insuficiência de renda; acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, desemprego entre outros.” Estas diversas vulnerabilidades que traduzem as distintas manifestações da pobreza têm nome, endereço, cor e sexo - que veremos no perfil do beneficiário do Programa Bolsa Família na seção 1.4.2 deixam claro que embora a renda também seja um indicador de pobreza, não é por si só um mecanismo insuficiente para medir o bem estar.

Para o governo o primeiro passo foi organizar uma grande força tarefa, num esforço concentrado para em curto espaço de tempo e com medidas de alto impacto, escala e abrangência nacional, alterar a situação dessas famílias (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 34).

As autoras descrevem as mudanças propostas pelo BSM, para alterar e acelerar o rumo das políticas sociais no Brasil:

- a) A primeira mudança do BSM foi em relação à linha de extrema pobreza que embora tenha reconhecidamente como forte indicador a renda, foi organizada também em várias outras dimensões ampliando o acesso a bens, serviços e oportunidades;
- b) A segunda alteração instituída pelo plano, foi a definição da meta de universalização das políticas voltadas para a pobreza, como o PBF que já havia alcançado a grande maioria da população pobre e extremamente pobre mas que não possuía claramente a meta de chegar a todos que tinham perfil e direito;
- c) A terceira contribuição foi a compreensão de que os mais pobres, exatamente pelo nível de exclusão, abandono, desinformação e isolamento, eram os que possuíam menos condições de reivindicar seu direito a ter direito. Não bastava criar o BSM, foi constituído o conceito de responsabilizar o Estado pela localização, cadastro e inclusão (busca ativa) das famílias mais vulneráveis no conjunto de ações que seriam oferecidas;
- d) A quarta mudança partiu da constatação de que mesmo recebendo o benefício o PBF muitos beneficiários continuavam com renda familiar *per capita* abaixo da linha de pobreza. Em meados de 2012 estabeleceu-se um novo desenho para o PBF que passou a contar com o Benefício de Superação da Pobreza - que passou a complementar a renda das famílias de forma a garantir que nenhum brasileiro, considerando a renda familiar e o benefício do Bolsa Família, recebesse menos de R\$ 70;
- e) A quinta criou a estratégia de ampliar a inclusão econômica dos adultos em situação de pobreza através da inclusão produtiva, baseada na criação de oportunidades para emprego e empreendedorismo.

Voltando à questão de que a renda não deve ser considerada como o único indicador para representar a pobreza extrema, conforme exposto por Fonseca (2011) ela é essencial para mensurar e definir uma referência para a definição do público alvo para o BSM. Por este motivo em 03 de maio de 2011 foi anunciada a linha de extrema pobreza oficial do Plano Brasil sem Miséria: renda familiar *per capita* de R\$ 70 reais – posteriormente atualizada, em maio de 2014, para R\$ 77 reais *per capita*. A linha<sup>17</sup> foi o que possibilitou que as ações do Plano fossem direcionadas, com o apoio do Cadastro Único, para aquelas famílias em situação de extrema pobreza que atendessem aos diferentes critérios estabelecidos para as políticas que

---

<sup>17</sup> A linha de extrema pobreza foi estabelecida com base em parâmetros internacionais, como a linha do Banco Mundial de US\$ 1,25 PPP7 por dia, e nacionais, como a própria referência de extrema pobreza já adotada no Cadastro Único e no Programa Bolsa Família.

constituíam o Brasil sem Miséria. Ainda segundo Fonseca (2011) o fato de uma pessoa ser extremamente pobre em termos de renda é indicativo de escassez de oportunidades e acesso precário a serviços públicos básicos, ou seja, os pobres de renda também seriam pobres de outros bens e serviços. Entendeu-se então, que a definição de uma linha de extrema pobreza para orientar a ação governamental não significava desconsiderar a volatilidade de renda dos mais pobres ou as diferentes situações socioeconômicas de cada região do país.

O Plano Brasil Sem Miséria se organizou em três frentes de trabalho, as quais foram denominadas eixos. Sendo estes: garantia de renda - para alívio imediato da situação de extrema pobreza; acesso a serviços públicos - para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades. A apresentação e descrição das ações desenvolvidas nos eixos do BSM são de grande importância para a discussão da possível influência do benefício do PBF sobre a oferta laboral do beneficiário do programa. Uma vez que, ao se sentir assistido em seus direitos este passa a ter a perceber seu papel como agente de transformação da sua vida e conseqüentemente do meio em que vive.

### 3.3 EIXOS DE ATUAÇÃO DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Para garantir de forma integral a assistência e o desenvolvimento pessoal e social das pessoas em situação de vulnerabilidade social extrema o BSM buscou assistir à população extremamente pobre de forma a minimizar os efeitos da pobreza extrema. Como descrito acima a solução foi pensada em três frentes de ação. Para a população extremamente pobre foi elaborado uma estrutura de assistência e acompanhamento a partir de 3 eixos de atuação.

#### 3.3.1 Garantia de renda

No eixo de garantia de renda, o destaque foi para o público elegível ao Programa Bolsa Família (com renda *per capita* até R\$ 140 reais), em especial as famílias com renda até R\$ 70 reais que ainda estivessem fora das ações de transferência de renda. Os procedimentos

de localização e cadastro (busca ativa) foram intensificados pelos governos federal, estaduais e municipais para qualificar as informações do Cadastro Único e garantir a inclusão das famílias elegíveis (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Além da busca ativa e da atualização e complementação do Cadastro Único, o plano baseado nas informações do Censo de 2010 do IBGE identificou que a metade da população em situação de extrema pobreza tinha entre 0 e 19 anos de idade. Esta questão foi resolvida com alterações no PBF visando para melhorar as condições de renda das famílias pobres com crianças e adolescentes. As melhorias no PBF foram:

- a) reajuste de 45% no valor do benefício variável, concedido apenas àquelas famílias com crianças e jovens de 0 a 15 anos;
- b) a inclusão de mais de 1,3 milhão de novos benefícios com a ampliação do limite de 3 para 5 filhos por família que poderiam receber o benefício variável;
- c) ações do Brasil Carinhoso, em que as famílias com crianças de 0 a 15 anos passaram a receber um benefício adicional que permitiu que mais de 8,1 milhões de crianças e adolescentes superassem a pobreza monetária.

Estas alterações do BSM elevaram o benefício médio do Bolsa Família em todos os benefícios, com destaque para os voltados para a população extremamente pobre (CAMPELLO; MELLO, 2014) conforme será exposto na seção 1.4.

Atender à pobreza extrema requer uma leitura multidimensional das insuficiências inerentes aos grupos extremamente pobres. Resolvida a emergência financeira, coube ainda ao governo oferecer serviços de saúde e educação e garantir que todos tivessem conhecimento dos direitos sociais que lhes eram cabíveis. Para isto foi estruturado o eixo de acesso aos serviços públicos.

### 3.3.2 Acesso a serviços públicos

Campello e Mello (2014) apresentam o eixo de acesso aos serviços públicos que visa o objetivo de alcançar a ampliação do acesso e o acesso aos serviços de saúde, educação e assistência social. Isto aconteceria a partir da garantia do aumento da oferta de serviços para o público alvo do programa através da expansão ou redirecionamento dos serviços e equipamentos existentes e de ações de sensibilização, mobilização e qualificação dos servidores para o atendimento da população extremamente pobre.

O acesso por parte das pessoas alvo do plano aos serviços estava atrelado ao cumprimento das condicionalidades do PBF que conforme será descrito na seção 1.41 estabelece contrapartidas dos beneficiários para o recebimento do benefício financeiro associado ao eixo garantia de renda.

Neste eixo merece destaque o Brasil Carinhoso, que une três dimensões essenciais para garantir o pleno desenvolvimento das crianças: renda, educação e saúde. Concebido a partir da discussão sobre o desenvolvimento infantil que aponta a necessidade de expansão dos investimentos em políticas de cuidado integral das crianças em seus primeiros anos de vida como uma das formas mais eficazes de romper o ciclo de reprodução intergeracional da pobreza.

Além das ações de assistência à saúde já vinculadas ao PBF, o Brasil Carinhoso promoveu a distribuição de vitamina A e de sulfato ferroso de modo a evitar que a deficiência desses nutrientes afetasse o desenvolvimento das crianças na primeira infância.

Da mesma forma, complementando as ações de educação já em andamento no PBF, o Brasil Carinhoso usou a estratégia de diminuir o déficit de crianças pobres em creches, incentivando financeiramente os municípios a criarem novas vagas e também a identificar as crianças do Bolsa Família já matriculadas. A cada criança do Bolsa Família matriculada, os municípios recebiam uma suplementação de 50% dos recursos federais, o que estimulou a inclusão dessas meninas e meninos e a melhoria da qualidade do atendimento.

Alimentados e assistidos nos seus direitos sociais faltava o apoio do governo para o direito ao trabalho. Considerando as fragilidades do grupo alvo do BSM para a inserção no mercado formal de trabalho foi concebido o eixo de inclusão produtiva que tinha como objetivo prover oportunidades de inserção laboral para a população alvo do programa (CAMPELLO; MELLO, 2014).

### 3.3.3 Inclusão produtiva

O eixo de inclusão produtiva tem como objetivo ampliar as oportunidades de trabalho e renda da população extremamente pobre. Para alcançar a totalidade os grupos em situação de pobreza extrema foi necessário a criação de subeixos para atender de forma mais específica as populações urbanas e rurais.

### 3.3.3.1 *Inclusão produtiva urbana*

A inclusão produtiva urbana tinha como desafio identificar potencialidades locais de ocupação, fomentar e apoiar possíveis rumos para a inserção da população alvo no mundo do trabalho nas cidades.

As ações de inclusão produtiva urbana foram previstas para considerar os arranjos já existentes nas famílias em relação a três vertentes: o empreendedorismo, as atividades ligadas à economia solidária e o emprego. Partindo disso, foi necessário que o Brasil sem Miséria tivesse ações em várias direções para dar conta da complexidade e diversidade de soluções já colocadas em prática pelos mais pobres como formas de garantir a sua sobrevivência.

O Brasil Sem Miséria organizou ações importantes por meio de parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) no âmbito do Programa do Microempreendedor Individual (MEI), que formalizou mais de 400 mil empreendedores do Bolsa Família; da expansão das ações de apoio aos mais de 11,2 mil empreendimentos de economia popular e solidária realizadas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no âmbito do Ministério do Trabalho; ou ainda da ampliação do percentual dos mais pobres com acesso ao crédito por meio do programa de microcrédito produtivo orientado Crescer. Atualmente, 54% do total de operações feitas pelo Crescer são realizadas por pessoas do Cadastro Único.

Sob a ótica de dispersão e abrangência territorial a maior estratégia de inclusão produtiva urbana foi baseada no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), coordenado pelo MEC. O PRONATEC foi concebido e criado praticamente ao mesmo tempo do Brasil sem Miséria e contou com uma modalidade específica para atendimento aos mais pobres.

Com o PRONATEC foi possível a inclusão do público alvo do plano em cursos de qualificação de curta duração (cursos de formação inicial e continuada) com características e regras próprias de mobilização, inscrição e permanência. Isso possibilitou a formação de pessoas, majoritariamente jovens e mulheres, que puderam partir em busca de melhores oportunidades de emprego e empreendedorismo. No total, foram matriculadas mais de 1,5 milhão de pessoas de baixa renda no PRONATEC (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Especialmente para as mulheres pobres em situação de maior vulnerabilidade social foi criado o Programa Mulheres Mil. O programa tem como objetivo promover formação educacional, profissional e cidadã e criar possibilidades para o desenvolvimento do seu

potencial produtivo com o intuito de melhorar as suas condições de vida, das suas famílias e comunidades. O Programa teve início em 2007, inicialmente nos estados Norte e Nordeste. Em 2014, através de uma parceria entre o MDS e o MEC foi integrado ao PRONATEC aproximando a temática da qualificação profissional das mulheres à rede socioassistencial associando oferta de qualificação profissional à atenção especial às beneficiárias do PBF. Às turmas exclusivamente femininas são desenvolvidas estratégias que preveem as demandas de formação e garantem a permanência e o êxito das ações (AMÂNCIO, mimeo).

### *3.3.3.2 Inclusão produtiva rural*

Considerando a alta incidência de pobreza verificada no campo, 47% do público do BSM, o objetivo do subeixo de inclusão produtiva rural é fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da agricultura familiar. Estudos sobre as estratégias de sobrevivência das famílias apresentaram um quadro geral de famílias com produção insuficiente e em situação de insegurança alimentar, provocadas pela confluência de fatores como a falta de infraestrutura necessária que viabilizasse a produção, incluindo falta de água e energia elétrica. Por outro lado, a produção dessas famílias de agricultores familiares era caracterizada por baixa produtividade e por dificuldades de comercialização do excedente.

As medidas de apoio foram estabelecidas a partir de uma rota de inclusão produtiva para as famílias do meio rural com base nas ações do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). A rota de inclusão produtiva foi concebida de forma a ser instrumentalizada como uma “esteira” em que os pequenos produtores fossem atendidos com várias políticas de apoio à produção. Para melhorar a produção, além de ações de infraestrutura de acesso à água e energia por meio dos programas Água para Todos (MI, MDS, MS e MMA) e Luz para Todos (MME), foi criada uma ação específica mais adequada à realidade das famílias de agricultores familiares mais pobres (CAMPELLO; MELLO, 2014).

Tais famílias são, em sua maioria, caracterizadas por produzirem em pequenas propriedades, por terem baixo aporte tecnológico na produção e pouco acesso aos programas de crédito, necessitando de uma combinação de assistência técnica e extensão rural (Ater) e recursos de fomento para investir na melhoria da produção familiar. Assim surgiu o Programa

de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, de responsabilidade do MDA e do MDS, em que foram incorporados:

- a) um novo modelo de *assistência técnica individualizada* por, no mínimo, dois anos, mais adequada às especificidades da população rural de agricultores familiares em extrema pobreza;
- b) recursos não reembolsáveis para que os produtores pudessem investir em projetos produtivos elaborados em conjunto com os técnicos de Ater. Em outubro de 2014, o Programa de Fomento havia garantido o atendimento com assistência técnica para mais de 349 mil famílias, das quais mais de 131 mil já haviam recebido recursos para investir na produção.

No caso da comercialização da produção excedente, aparecia como a maior estratégia a ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), implementado pelo MDS, pelo MDA e pela Conab, atendendo a algumas demandas específicas: a expansão para as regiões Norte e Nordeste, a inclusão de compras de organizações produtivas de mulheres e de Povos e Comunidades Tradicionais e também o estímulo para que mais produtores em extrema pobreza fizessem parte das cooperativas e organizações que já vendiam parte da sua produção para o PAA.

De acordo com Campello, Falcão e Costa (2014) as ações de inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria têm como objetivos propiciar o acesso da população em situação de pobreza extrema oportunidades de ocupação e renda, apresentando estratégias diferenciadas para os meios urbano e rural, estimulando a produção no campo e a geração de ocupação e renda no meio urbano.

Na linha do empreendedorismo, os objetivos são estimular a ampliação e o fortalecimento dos pequenos negócios e apoiar o microempreendedor individual (MEI), com prioridade para aqueles que são beneficiários do Bolsa Família.

A inclusão produtiva urbana articula, ainda, com os bancos públicos, iniciativas que visam a ampliar o microcrédito produtivo e orientado, com a redução da taxa de juros, aumento da oferta de linhas de crédito e ampliação do apoio técnico.

### 3.4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O principal componente do Plano Brasil Sem Miséria em relação ao eixo de garantia de renda é o Programa Bolsa Família. Foi criado em 2003 e desde então seus resultados em termos de redução da pobreza, nas múltiplas formas em que ela se manifesta, são reconhecidos nacional e internacionalmente (COSTA; FALCÃO, 2014).

Além PBF o eixo conta com outro programa de transferência de renda focalizado, cujos critérios são renda e características singulares do grupo de focalização, o Benefício de Prestação Continuada (SOARES; SÁTIRO, 2009) que assiste pessoas em situações de vulnerabilidade social relacionadas à falta de capacidade produtiva – idosos e pessoas com deficiência de baixa renda.

#### 3.4.1 Evolução dos programas de transferências de renda no Brasil

De acordo com Rocha (2013), a partir da década de 1970 começaram a surgir propostas de implantação de renda mínima no Brasil como consequência do aumento do grau de desigualdade de renda causado pelas crises macroeconômicas sucessivas e a estagnação da renda nos anos de 1980.

Segundo Dowbor e Kilsztajn (2008), a primeira proposta de programa de renda mínima no Brasil foi feita por Antônio Maria da Silveira em 1975, partindo da linha básica do imposto de renda negativo preconizado por Friedman. Partia-se do pressuposto de que um cidadão que auferir renda líquida superior ao nível mínimo deve pagar imposto, enquanto que o cidadão com renda líquida inferior a esse nível receberia mensalmente o imposto de renda negativo. O programa, que consideraria a renda individual, teria o objetivo de combater a pobreza extrema no país através de uma implantação gradual – atingindo primeiro os mais pobres, dos mais idosos para os mais jovens.

Em 1978, Unger e Bacha (1978 *apud* DOWBOR; KILSZTAJN, 2008) apresentaram uma proposta de renda mínima em uma concepção mais ampla, que seria a redemocratização do país na qual a redistribuição de renda seria uma forma de democracia. Para eles, a democracia política só funcionaria e sobreviveria em um cenário sem extremos de desigualdade e sem miséria. O programa proposto seguiria a orientação do imposto de renda negativo, conforme o de Silveira, com a diferença de considerar a renda familiar.

Em 1992, o Projeto de Lei 2.561, de autoria do Senador Eduardo Suplicy foi proposto com o objetivo geral de promover distribuição de renda como uma questão de justiça social –

transferência de renda mínima aos adultos como um direito individual. Foi aprovado no Senado Federal e encaminhado à Câmara dos Deputados em 1992, sendo que não chegou a ser votado (ROCHA, 2003).

Apesar das diversas propostas de programas de renda mínima (uma transferência incondicional, entendida como um direito) apresentadas na década de 1990, com exceção da Aposentadoria Rural e do Benefício de Prestação Continuada (BPC), acabaram sendo implantados no Brasil apenas programas de transferências de renda condicionada. Neste contexto e evolução das propostas de transferências condicionadas, o economista José Marcio Camargo propôs em 1993 a transferência de renda para famílias pobres com crianças na idade de escolaridade obrigatória (de 7 a 14 anos). A proposta de Camargo atenuava a insuficiência de renda das famílias assistidas, melhorando seu nível de consumo privado, seu bem estar e atacava as raízes da pobreza e da desigualdade ao promover a frequência escolar das crianças pobres.

No ano de 1995, três experiências locais de programas de transferência de renda aconteceram simultaneamente no Brasil:

- a) Programa de Garantia de Renda Familiar de Renda Mínima de Campinas, que teve início em março de 1995;
- b) Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal, de maio de 1995;
- c) Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima de Ribeirão Preto, iniciado em dezembro de 1995 (SOARES; SÁTIRO, 2009).

Os três programas possuíam linhas de elegibilidade, eram limitados a famílias com crianças menores de 14 anos e eram condicionados a contrapartidas educacionais dos seus beneficiários. O programa do Distrito Federal se destacou por ter sido montado sobre uma estrutura baseada no sistema escolar, definindo critérios e ações de focalização e monitoramento. O Bolsa Familiar para a Educação priorizou o repasse para a mãe da família, exemplo que foi seguido pelos programas que o precederam.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) foi criado por meio da portaria n. 458, de outubro de 2001, pela Secretaria de Estado e Assistência Social (SEAS), vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. O programa foi definido no âmbito da gestão intergovernamental, de caráter intersetorial, com foco no enfrentamento das piores formas de trabalho infantil, direcionado a crianças de sete a quinze anos que trabalham ou estavam sob o risco de trabalhar em atividades perigosas, insalubres ou degradantes (BRASIL, 2010). O programa consistia em uma bolsa que concedia um benefício por criança.

As contrapartidas do PETI eram que as crianças menores de 16 anos não trabalhassem e tivessem frequência escolar de no mínimo de 75% no ano (SOARES; SÁTIRO, 2009).

Nos anos de 1997 e 1998, inspirados nos programas já implantados, diversos programas de transferência de renda condicionada surgiram em diversas outras cidades: Belém, Belo Horizonte, Boa Vista, Campinas, Catanduva, Ferraz de Vasconcellos, Franca, Guaratinguetá, Guariba, Goiânia, Jaboticabal, Jundiaí, Mundo Novo, Limeira, Osasco, Ourinhos, Paracatu, Piracicaba, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Santo André, São Francisco do Conde, São José do Conde, São José dos Campos, São Luiz, Tocantins, Vitória. Há também alguns estados como o Distrito Federal (LAVINAS, 1998, p. 13).

O segundo programa de transferência de renda condicionada federal do Brasil foi o Programa Bolsa Escola (instituído pela Lei n. 10.219, de 11 de abril de 2001) que exigia em contrapartida frequência escolar de 85% por ano, para crianças de seis a quinze anos - claramente inspirado no Bolsa Familiar para a Educação do Distrito Federal. O programa era responsabilidade do Ministério da Educação (ROCHA, 2013) e possuía fragilidades estruturais quanto ao desenho, aos procedimentos de cadastramento e seleção de beneficiários e em relação à comunicação entre municípios e governo federal. No Programa Bolsa Escola Federal havia a necessidade de contrapartida de 50% do município no benefício monetário às famílias, o que desestimulou a adesão.

No programa Bolsa Escola, a seleção das famílias e a focalização ficavam a cargo exclusivamente das autoridades locais, sem qualquer controle do MEC em relação à focalização. Ocorriam também problemas e atrasos dos repasses federais ao município que faziam com que municípios e beneficiários se ressentissem com a falta de informações e imprevisibilidade das ações federais.

Diante das fragilidades identificadas, o programa foi adaptado: o pagamento do benefício às famílias, diretamente através de crédito bancário a ser sacado pelo beneficiário por meio de cartão magnético individual. Tendo como agente pagador a Caixa Econômica Federal, o programa liberou as estruturas municipais e se consolidou como um programa de transferência de renda do Estado. O benefício era de R\$15,00 por beneficiário, com limite de três benefícios por família.

Também em 2001, foi criado o Bolsa Alimentação (instituído pela Medida Provisória n. 2.206-1, de 6 de setembro de 2001) sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, que possuía como objetivo dar proteção de nutrição e saúde para gestantes, nutrizes e crianças até seis anos de famílias de baixa renda. O programa tinha como condicionalidades: a realização de consultas pré-natal pelas gestantes, acompanhamento nutricional de doenças crônicas e

manutenção do calendário de vacinação. O pagamento era feito diretamente, através de cartão magnético para a mãe da família, como no caso do Bolsa Escola. O benefício era de R\$15,00 por beneficiário, com limite de três benefícios por família (ROCHA, 2013).

O Auxílio Gás (instituído pelo Decreto n. 4.102, de 24 de Janeiro de 2002), possuía como objetivo compensar financeiramente a população de baixa renda pela eliminação do subsídio de caráter universal que era, até então, implícito no valor do botijão de gás. O critério de renda para elegibilidade era de meio salário mínimo *per capita*, sem qualquer restrição quanto à composição da família. Por não estar vinculado a uma rede como a escolar ou da saúde como o Bolsa Escola e Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás teve dificuldades de divulgação e cadastramento de usuários. Assim, o Governo optou por conceder o Auxílio Gás às famílias que já estavam vinculadas ao Programa Bolsa Escola – cujo cadastro e operações já estavam estabelecidos (ROCHA, 2013).

O Cartão Alimentação foi criado em 2002 como parte do Programa Fome Zero. Ao contrário dos programas anteriores ampliou significativamente os elegíveis, universalizando o benefício para todas as famílias com renda familiar *per capita* inferior a um quarto do salário mínimo. Esta alteração fez com que a população alvo do novo programa de transferência de renda praticamente dobrasse em relação aos programas anteriores.

Conforme exposto, urgências e improvisos marcaram as primeiras iniciativas de programas de transferências de renda nos municípios, estados e mesmo no governo federal. Dificuldades financeiras e de logística, associadas a uma política assistencial ainda marcada pela falta de planejamento e por soluções determinadas por objetivos políticos clientelistas e imediatos, fizeram com que os programas geridos pelo Ministério da Educação (Bolsa Escola) e Ministério da Saúde (Bolsa Alimentação) e pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Cartão Alimentação) apresentassem fragilidades estruturais e de processo. As superposições no atendimento da população pobre, legítimas ou ilegítimas, tornaram evidente a necessidade de controle e coordenação (ROCHA, 2013).

### 3.5 O DESENHO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

A partir da Estratégia Fome Zero, lançada em 2003 foram criadas estratégias emergenciais de combate à fome aguda, dentre as quais o Programa Bolsa Família que tinha como objetivos principais o combate a fome, à miséria e à exclusão social (IBASE, 2013).

Neste momento foram fortalecidos os processos de construção coletiva e participação social, além de avanços institucionais como a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome, em 2004, o órgão responsável pela assistência social, Programa Bolsa Família, segurança alimentar e nutricional, inclusão produtiva e avaliação e gestão das informações desses programas. Segundo Rocha (2013), em outubro de 2003 o governo abandonou o Cartão Alimentação do Fome Zero, pois este estava condenado por desacertos no desenho e na execução, o que segundo especialistas, mídia e população como um todo, havia ocorrido com todo o Programa Fome Zero, que foi descontinuado. A descontinuidade da Estratégia não enfraqueceu o lançamento do Programa Bolsa Família que, baseado no Cadastro Único, conseguiu focalizar a população alvo, unificar os programas e organizar a distribuição das transferências de renda.

Em 2003, a questão social, e especialmente o enfrentamento da pobreza, passou a ser considerada a partir de uma concepção que evidencia as condições de pobreza e vulnerabilidade associando-as a um quadro de necessidades objetivas e subjetivas, somadas às dificuldades materiais, relacionais e culturais que interferem na inserção social da população pobre e extremamente pobre do Brasil. Neste momento há um movimento no sentido de conceber a pobreza de forma multidimensional alcançando diferentes planos e dimensões da vida do cidadão (YASBEK, 2012).

A partir desta concepção e da necessidade de atender a todos os vulneráveis de forma a garantir assistência e acesso à cidadania, os programas de transferência de renda preexistentes foram unificados tendo como base de dados o Cadastro Único. O PBF é estruturado para atender de forma universal toda a população vulnerável com os objetivos de proporcionar acesso a serviços públicos, enfrentar a pobreza e romper com o seu ciclo intergeracional.

O programa foi oficializado por meio da Lei 10.836 em 9 de janeiro de 2004, consistindo em uma transferência de renda, focalizada em famílias pobres, extremamente pobres e condicionada à manutenção da educação e saúde das crianças.

Para Silva e Silva (2007) a unificação dos programas de transferência de renda por meio do PBF possibilitou a organização da coordenação e gestão dessas transferências no Brasil através de:

- a) coordenação nacional e local ágil e eficiente;
- b) implementação de modo descentralizado;
- c) articulação entre as redes de serviços sociais e as redes de saúde e educação para atender as demandas do programa;
- d) existência de pessoal capacitado e em número suficiente;

- e) mecanismos adequados e eficientes para a focalização do programa nas famílias elegíveis;  
f) capacidade para atender todas as famílias elegíveis.

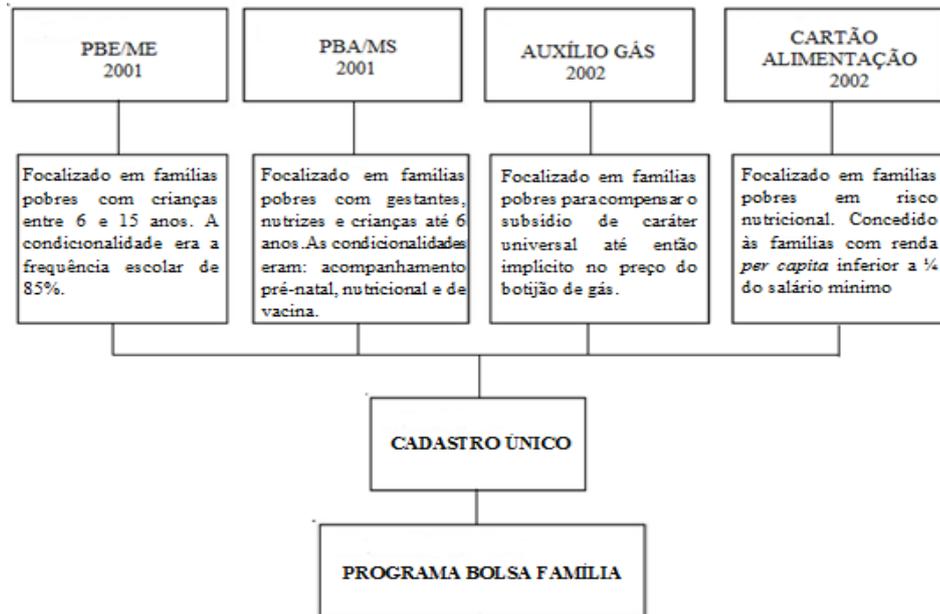


Figura 1 – Programas de transferência de renda  
Fonte: elaborado pela autora.

O PBF utiliza mecanismos de focalização para identificar as famílias elegíveis ao Programa. A focalização, representada pela atenção para grupos particulares da população, pobres e extremamente pobres, é possibilitada pelo Cadastro Único (CadÚnico), questionário aplicado às famílias em situação de vulnerabilidade social, que tem como objetivo identificar os perfis das famílias para integração entre acesso à transferência de renda, benefícios e assistência social e serviços. Os critérios para a concessão do Programa Bolsa Família são públicos e definem famílias como elegíveis ou não elegíveis (COLIN; PEREIRA, GONELLI, 2013).

Os benefícios financeiros do PBF são o benefício básico e benefícios variáveis, concedidos conforme o perfil de cada família. Foram alterados, desde a criação do programa, de acordo com necessidades de adequação do desenho deste. Atualmente estão configurados de acordo com o exposto no Quadro 1:

Quadro 1 – Benefícios atuais do PBF.

Composição de Valores		
Benefício	Valor	Regra
Básico	R\$ 77,00	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 77,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15	R\$ 35,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade;
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; - A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$42,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Caso a caso, o que falta para R\$77,00 <i>per capita</i>	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Fonte: BRASIL (2014c).

A constituição dos benefícios financeiros do programa atende às unidades familiares cadastradas de acordo com o seu perfil e constituição. Do benefício básico, passando pelos variáveis e por fim o Benefício de Superação da Pobreza Extrema. Ficam claros os objetivos do programa: assistir aos diversos grupos atingidos pela pobreza no Brasil através da renda e

do acesso aos serviços vinculados às condicionalidades, o que faz com que o país esteja em consonância com o movimento mundial de erradicação de pobreza extrema.

Os benefícios e condicionalidades do PBF são essenciais para que o Brasil cumpra o compromisso assumido com os objetivos estabelecidos na Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000. O documento assinado pelos 191 países membros estabelecia que até 2015 eles tivessem como metas: acabar com a pobreza extrema e a fome; atingir o ensino básico universal; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a AIDS, a malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2000).

A existência e evolução dos benefícios e das condicionalidades do programa proporcionam a possibilidade de atacar a pobreza extrema e a fome, universalizar o acesso à educação, empoderar as mulheres, melhorar a saúde materna e reduzir a mortalidade infantil. A atenção dada à mulher pelo programa faz com que ela assuma a condição de agente o que além de ter influência sobre o seu bem-estar, impacta diretamente sobre a diminuição das taxas de fecundidade e de sobrevivência das crianças (SEN, 2010). A estrutura e o desenho do PBF evoluíram ao longo de sua existência conforme o perfil da população pobre e suas demandas sociais. A cronologia dos critérios de elegibilidade e benefícios (tabela 1) deixa clara a flexibilidade e a busca de oferecer à população mais vulnerável à pobreza, condições para que seja possível a superação da condição de fragilidade social extrema que se encontram.

Tabela 8: Evolução dos critérios de Elegibilidade e Benefícios do PBF (R\$ 1,00)

Critérios		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
<b>Elegibilidade</b>	Extrem. pobres	50	50	60	60	60	70	70	70	70	70	77	
	Pobres	100	100	120	120	120	140	140	140	140	140	154	
<b>Benefícios</b>	Básico	50	50	50	58	62	68	68	70	70	70	77	
	Variável	15	15	15	18	20	22	22	32	32	32	35	
	Extrem. pobres	BVG	-	-	-	-	-	-	-	32	32	32	35
	BVJ	-	-	-	-	30	33	33	38	38	38	42	
	Pobres	Variável	15	15	15	18	20	22	22	32	32	32	32

BVG	-	-	-	-	-	-	-	32	32	32	35
BVJ	-	-	-	-	30	33	33	38	38	38	42
BSP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	o que falta para 77 pc	o que falta para 77 pc

---

Fonte: BRASIL (2013c).

Os valores e constituição dos benefícios sofreram modificações, ajustes e reajustes ao longo da existência do PBF com o objetivo de adequá-lo à realidade econômica brasileira e garantir proteção social aos vulneráveis através de reajustes e criação de benefícios variáveis. A assistência promovida pelo programa evolui e adapta-se para atender aos grupos com maior nível de fragilidade social, independente da existência de crianças nas unidades familiares, através do benefício de superação da pobreza extrema adicionado ao programa em 2013.

### 3.5.1 Descentralização e Intersetorialidade

A descentralização é um dos eixos das recentes reformas políticas sociais brasileiras que provoca um aumento da autonomia das instâncias de governo. Favorece a ampliação dos espaços de participação e o aparecimento de experiências inovadoras nos programas sociais (SENNA et al, 2007). Neste contexto o Cadastro único é a ferramenta de coleta de dados para a identificação das famílias vulneráveis e para proporcionar acesso às que são especialmente foco do BSM e do PBF. A partir da identificação das famílias elegíveis ao PBF a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) articula as ações para que Governo Federal, estados, Distrito federal e municípios possam cumprir as ações necessárias para que o programa possa atender a todos os elegíveis e acompanhar as condicionalidades, como será apresentado a seguir.

#### 3.5.1.1 Cadastro Único

Para a eficiência da gestão dos programas e focalização e das ações previstas e propostas pelo MDS foi necessária a criação de um cadastro que se constituísse como uma

base de dados sobre famílias potencialmente beneficiárias dos programas focalizados nos pobres. O Cadastro Único foi uma ferramenta criada para selecionar e acompanhar a população pobre para as ações de assistência social do governo federal (ROCHA, 2013).

O Cadastro Único é um importante mecanismo de operacionalização da focalização dos programas e ações que promovem proteção e amparo para a população pobre e extremamente pobre. Ele reúne um conjunto de informações essenciais que permitem mapear a realidade das famílias, assim como identificar as vulnerabilidades sociais e os riscos pessoais e sociais (COLIN; PEREIRA; GONELLI, 2013).

O questionário padrão do CadÚnico contém campos para identificação e levantamento de informações sobre as condições de vida das famílias organizadas em seis dimensões: vulnerabilidades, acesso ao conhecimento, acesso ao trabalho, disponibilidade de recursos, desenvolvimento infantil e condições habitacionais (IBASE, 2013). O cadastro é alimentado pelos municípios que, através dos agentes municipais, identificam as famílias em situação de vulnerabilidade e as inserem no cadastro.

O município realiza *in loco* a coleta das informações que são enviadas para a Caixa Econômica Federal, a qual consolida os números e os envia ao MDS. A Caixa é o órgão operador e pagador do programa. Processa as informações do CadÚnico, identifica os elegíveis a partir da renda familiar *per capita* de acordo com os critérios estabelecidos pela SENARC, calcula quanto deve receber cada família, emite os cartões magnéticos para pagamento e, por fim, paga o benefício mensalmente (SOARES; SÁTYRO, 2009).

As informações sobre a renda familiar são autodeclaradas e é a partir destas que se define quem é elegível ao PBF. Uma vez identificadas e cadastradas, as famílias beneficiárias passam a receber o benefício e a atender às condicionalidades. A Caixa Econômica Federal executa os pagamentos.

Para determinados grupos demográficos como moradores de rua, quilombolas e indígenas para os quais a concessão do benefício não é feita via análise do Cadastro Único pela Caixa, a concessão é feita diretamente pela SENARC.

### 3.5.1.2 Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC)

Dentro do MDS, o PBF tem suas ações geridas pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), que é responsável pela articulação das ações, políticas e programas de

transferência de renda realizados pelo Governo Federal, estados, Distrito Federal, municípios e sociedade civil.

A SENARC define as quotas por municípios e estabelece parcerias com os estados e com outros órgãos do governo federal, visando o acompanhamento e a avaliação do PBF. Também é de responsabilidade da SENARC estabelecer os critérios de quem, e quando, recebe os benefícios, definir o questionário do Cadastro Único e as principais decisões relativas ao programa (SOARES; SÁTIRO, 2009).

Na divisão dos trabalhos do Programa Bolsa Família, os estados, as unidades federativas, apoiam os municípios e implantam programas complementares para as famílias beneficiárias, focando em atividades de geração de trabalho e renda e de apoio às atividades produtivas. São de responsabilidade do estado o apoio ao CadÚnico, a capacitação dos municípios e a viabilização de infraestrutura para a transmissão de dados aos municípios. Cabe também ao estado o acompanhamento da frequência escolar dos alunos beneficiários, a articulação entre ações e programas voltados para os beneficiários e apoio ao cadastramento de populações quilombolas e indígenas.

Os municípios são responsáveis pelo cadastramento das famílias, utilizando o questionário-padrão definido pela SENARC e pelo acompanhamento das contrapartidas. Cabe ainda aos municípios a busca ativa - localizar, identificar e cadastrar a população pobre e extremamente pobre, realizar a inscrição das famílias no Cadastro Único, garantir o acesso dos beneficiários do programa aos serviços de educação e saúde, acompanhar o cumprimento das condicionalidades e das famílias beneficiárias, ofertar programas complementares, apurar e acompanhar denúncias e atualizar o Cadastro Único (COUTINHO, 2013).

No nível municipal, o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGD) garante apoio financeiro para a execução dos procedimentos de cadastramento, acompanhamento das condicionalidades, implementação das ações de desenvolvimento das famílias beneficiárias e o acompanhamento e execução dos procedimentos de controle. As ações municipais e a prestação de contas dos recursos do IGD são acompanhadas e avaliadas pelo Conselho de Assistência Social (BRASIL, 2013a).

### 3.5.2 Condicionalidades e ações políticas integradas

As condicionalidades são contrapartidas das famílias beneficiárias nas áreas da educação e da saúde. O cumprimento destas visa promover o acesso aos serviços de educação

e saúde e a inserção da população pobre através de serviços sociais, com o objetivo de interromper o ciclo de reprodução da pobreza.

Bichir (2010) discute a efetividade das condicionalidades uma vez que, segundo estudos, a efetividade delas é condicional à qualidade e disponibilidade dos serviços oferecidos. Com isto ela ressalta sua importância, além do compromisso das famílias para com o seu cumprimento para validar o recebimento dos benefícios, há o compromisso do Estado com a provisão dos serviços.

Na educação, é exigido das famílias beneficiárias frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos.

O Ministério da Educação desenvolve, em parceria com a SENARC, programas que visam aumentar o acesso dos beneficiários às ações de educação. Como exemplo, o Programa Mais Educação - estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar com objetivos de: articular as disciplinas curriculares com diferentes campos do conhecimento e práticas socioculturais; constituir territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral; integrar políticas sociais e educacionais e valorizar as experiências históricas das escolas de tempo integral.

São condicionalidades da saúde o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento das crianças de até 7 anos, assim como o pré-natal das gestantes e acompanhamentos das nutrizes na faixa de 14 a 44 anos.

As famílias beneficiárias são assistidas por uma Equipe de Saúde da Família ou por uma Unidade Básica de Saúde. As equipes de saúde conscientizam as famílias sobre a sua participação no cumprimento das condicionalidades do PBF, estabelecendo as responsabilidades da família na melhoria de suas condições de saúde e nutrição.

Os estados e municípios assumiram, por meio do Pacto pela Vida, o acompanhamento das ações de saúde e nutrição das famílias beneficiárias na atenção básica do Sistema Único de Saúde – SUS. O Governo Federal, através do Ministério da Saúde, elaborou a Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNAN reafirmando que a alimentação adequada é um direito fundamental que deve ser garantido, pois é condição para a realização da capacidade de produção, cidadania e bem estar.

À equipe de saúde, cabe identificar se uma família tem garantido todas as condições de acesso aos alimentos básicos seguros, de qualidade e em quantidade suficiente.

As equipes são capacitadas para identificar a situação de saúde e de alimentação/nutrição nas comunidades e famílias assistidas e contam com o apoio da

estratégia Saúde da Família e pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde (BRASIL, 2009).

Cabe aos três níveis do governo a participação na implementação das condicionalidades. O Ministério de Desenvolvimento Social e combate a Fome (MDS) articula juntamente aos Ministérios de Educação e Saúde o acompanhamento das condicionalidades do PBF.

A gestão do acompanhamento das condicionalidades, assim como a oferta de serviços, é em grande parte responsabilidade do município (SENNA, 2007) onde o acompanhamento é feito intersetorialmente entre os setores da saúde, educação e assistência social. O acompanhamento das condicionalidades visa monitorar os compromissos das famílias beneficiárias, responsabilizar o poder público pela garantia de acesso aos serviços, realizar a busca ativa das famílias vulneráveis, identificar os casos que as famílias não cumprem as condicionalidades e orientar as ações do poder público para o acompanhamento das famílias (BRASIL, 2014e). As famílias que não cumprirem as condicionalidades tornam-se prioritárias para inclusão na rede de assistência social, uma vez que o Estado reconhece que as dificuldades de acesso à escola e aos serviços de saúde são reveladoras de vulnerabilidade e risco e funcionam como um alerta para que a assistência social inclua as famílias em descumprimento nos serviços de atendimento (Quadro 2).

Dado que as famílias beneficiárias do PBF são pobres e extremamente pobres e para atendê-las, faz-se necessária a constituição de uma rede de ações, políticas e parcerias estratégicas capazes de garantir equidade de oportunidades para o exercício da cidadania. As parcerias buscam promover o acesso das famílias beneficiárias do PBF a direitos sociais básicos, por meio de políticas e programas complementares às condicionalidades relacionados à assistência social (segurança nutricional), à educação (alfabetização de adultos e educação integral) e saúde (atenção básica saúde para gestantes, nutrizes e crianças) (BRASIL, 2014d).

Quadro 2 – Evolução das condicionalidades do PBF

2003	Criação do PBF <sup>18</sup> a partir de programa pré-existent. As condicionalidades previstas no programa consistem na junção das condicionalidades do Programa Bolsa Escola (MEC) e do Programa Bolsa Alimentação (MS). A coordenação do processo de acompanhamento das condicionalidades do PBF é responsabilidade do Ministério do desenvolvimento social e Combate a fome (MDS) e sua operacionalização é feita pelos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais, o Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde (MS).
------	--

<sup>18</sup> Criado pela Medida Provisória N. 132 e instituído pela Lei n. 10836, de 09 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família regulamentado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

2004	Discussão entre as áreas envolvidas e publicação de duas portarias Interministeriais MDS/MEC <sup>19</sup> e MDS/MS <sup>20</sup>
2005	Publicação da Portaria de Gestão de Condicionalidades <sup>21</sup> – como orientações e definição de responsabilidades ente os municípios, estados e governo federal, acerca da implementação das ações de gestão de condicionalidades.
2006	- Criação do Sistema Presença do Ministério da Educação para registro da informação da frequência escolar em substituição ao sistema anteriormente operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. O Sistema possibilitou o acompanhamento da frequência escolar de cada criança do PBF por escola. Todos os municípios designaram um responsável para operacionalizar o sistema, hoje denominado de “coordenador municipal de frequência escolar”. - Criação de um módulo no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional para a realização do registro de acompanhamento da condicionalidade de saúde das crianças e gestantes do PBF.
2007	Criação do Sistema de Condicionalidades do PBF – Sicon/PBF. O Sistema viabiliza a operacionalização da gestão de condicionalidade em conjunto com os sistemas que operacionalizam a condicionalidade de educação e de saúde. As trocas de bases de dados e a consolidação dos resultados das condicionalidades são integradas ao Sicon;
2008	Publicação de nova Portaria de Gestão de Condicionalidades <sup>22</sup> - inclusão da responsabilidade da assistência social no acompanhamento das famílias em situação de maior vulnerabilidade e risco social, especialmente as que descumprem as condicionalidades. É formalizado o primeiro passo para a inclusão da rede de assistência social no desenvolvimento do trabalho social das famílias que descumprem condicionalidades
2009	- Publicação do Protocolo de Gestão Integrada entre Benefícios, Serviços e Renda no âmbito do Suas <sup>23</sup> – reconhece que as dificuldades de acesso à escola e aos serviços de saúde são reveladoras de vulnerabilidade e risco e funcionam como um alerta para que a assistência social inclua as famílias em descumprimento nos serviços de atendimento integral às famílias. - Aperfeiçoamento do Sicon/PBF, com a criação do módulo de Acompanhamento familiar para registro do trabalho social desenvolvido com as famílias em descumprimento pela área de assistência social. A Assistência social ao registrar no Sicon as informações do acompanhamento realizado com a família, pode assegurar que a transferência de renda não seja interrompida.
2009/2010	Realização de Seminários Regionais Intersetoriais – educação, saúde, assistência social e PBF, ressaltando a concepção em torno da condicionalidade do PBF e a importância da

<sup>19</sup> Portaria Interministerial MEC/MDS n. 3.789, de 17 de novembro de 2004.

<sup>20</sup> Portaria Interministerial MS/MDS n. 2.509, de 18 de novembro de 2004.

<sup>21</sup> Portaria GM n. 551, de 09 de novembro de 2005.

<sup>22</sup> Portaria GM n. 321, 27 de setembro de 2008.

<sup>23</sup> Resolução CIT, n. 07 de 10 de setembro de 2009.

	articulação intersetorial no processo de acompanhamento das condicionalidades.
2011	Lançamento do Plano Brasil sem Miséria – reforço da importância das condicionalidades de educação e de saúde no eixo de acesso aos serviços, partindo da compreensão da característica multidimensional da pobreza;
2012	- A parceria do PBF com o Ministério da Educação viabilizou a expansão da educação integral em escolas com maioria de estudantes do Programa Bolsa Família. - Publicação de Nova Portaria <sup>24</sup> de Condicionalidades. A partir dessa Portaria, nenhuma família deverá ter o benefício cancelado por descumprimento de condicionalidades sem que antes seja inserida no trabalho social com famílias. Reforço do conceito de condicionalidade como acesso aos direitos básicos.
2013	Aprofundamento de estudos que evidenciam o impacto das condicionalidades na melhoria das condições de educação e de saúde das famílias do PBF.

Fonte: WORLD WITHOUT POVERTY (2014).

Ao acompanhar a evolução das condicionalidades no quadro acima, é possível perceber o desenvolvimento de estratégias no sentido de garantir a inclusão social através da garantia de assistência a todos os beneficiários pelo acompanhamento das famílias. O PBF passa a assistir às famílias, mesmo aquelas que se mostram incapazes de cumprir as condicionalidades, reforçando a ideia da condicionalidade como acesso aos direitos básicos.

Nesta cronologia, deve-se destacar em 2011 o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, cujo objetivo era superar a pobreza extrema até 2014, reforçando a importância das condicionalidades de educação e de saúde no eixo de acesso aos serviços e partindo da compreensão da característica multidimensional da pobreza.

Na mesma linha das condicionalidades, visando garantir segurança e proporcionar a interrupção da situação de pobreza, apresentamos as medidas do PBF para proteger o beneficiário na sua inserção laboral. O programa busca a quebra do ciclo da pobreza não só através da formação e capacitação intelectual das novas gerações, mas também por meio de oportunidades de emprego e renda conforme vimos nas ações de inclusão produtiva (seção 3.3.3). No entanto, as famílias pobres que conquistam empregos formais ou empreendem, podem perder o emprego ou a remuneração pouco tempo depois (LEICHSENRING, 2010, p. 288).

O PBF dispõe de garantias de proteção aos beneficiários, válidas para os beneficiários que atualizam voluntariamente as informações no Cadastro Único, no prazo de validade dos dados (2 anos a partir da última atualização), que são: a regra de permanência e o

<sup>24</sup> Portaria GM n. 251, de 12 de dezembro de 2012.

desligamento voluntário com retorno garantido. Na regra de permanência<sup>25</sup> o beneficiário que aumenta a renda, até o limite de meio salário mínimo mensal *per capita*, continua recebendo o benefício por até 2 anos. Garantia que permite que as famílias continuem recebendo o benefício até a estabilização de sua situação orçamentária pode ser utilizada por beneficiários que aumentaram a renda e estão na faixa entre R\$154,00 mensal *per capita* e meio salário mínimo (R\$362, em 2014) e que comunicaram voluntariamente a alteração ao cadastro único.

O desligamento voluntário<sup>26</sup> com retorno garantido, destinado as famílias que passam a ter renda mensal por pessoa superior a meio salário mínimo e que solicitem o desligamento voluntário do PBF. Esta garantia possibilita o retorno facilitado ao programa caso percam a renda e retornem à situação de pobreza ou de pobreza extrema. Neste caso o responsável familiar deve solicitar o desligamento voluntário na gestão do programa em seu município, procedimento que garante à família o direito de retornar automaticamente ao programa, sem precisar passar pelo processo de reinclusão do benefício, por 3 anos, a partir da data de solicitação do desligamento.

Estas garantias representam a evolução do programa e o investimento do governo em proporcionar às famílias assistidas pelo programa a segurança para a sua inserção no mundo do trabalho (BRASIL, 2014f).

### 3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil Sem Miséria contribui de forma significativa para a discussão da questão proposta neste trabalho quando estabelece ação de distribuição de renda, ações de inclusão produtiva que preveem ações de inserção laboral para os beneficiários do bolsa família tanto na áreas urbanas quanto nas rurais e garantias de segurança para o período inicial de inserção laboral das famílias.

O PBF é fundamental para que a política de proteção social brasileira possa inserir e assistir a população mais vulnerável à pobreza no Brasil. Sua estrutura e desenho evoluíram a partir de diversas experiências preexistentes que puderam contribuir com informações para

---

<sup>25</sup> Portaria n. 617, de 11 de agosto de 2010.

<sup>26</sup> Implantado a partir do BSM e regulamentado por meio da Instrução Operacional n. 48, de 13 de outubro de 2011.

que o PBF se tornasse um programa de proporções continentais capaz de atender brasileiros em todos os estados e recantos do País.

O PBF evoluiu em relação à abrangência e focalização, criando ao longo dos seus anos de existência novos benefícios complementares para atender às vulnerabilidades das famílias beneficiárias e atualizando os seus valores. Em 2011, com a criação do Plano Brasil Sem Miséria o Governo direcionou atenção especial para a população mais vulnerável socialmente – os extremamente pobres.

A dinâmica envolvendo a participação de diversos órgãos do governo, com destaque para os Ministérios da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a coparticipação dos beneficiários, possibilita que o programa atenda satisfatoriamente seus objetivos de combater a fome, promover acesso aos serviços de saúde e educação e incluir socialmente o beneficiário do programa.

## CONCLUSÃO

Uma pesquisa com amostra representativa da população brasileira apontou que os brasileiros consideram que governo deve buscar reduzir as desigualdades entre ricos e pobres e garantir o bem estar das pessoas. Os entrevistados também defendem a manutenção do PBF, reconhecendo que mesmo não sendo um direito é uma ação institucionalizada que deve permanecer como um mecanismo de garantia de um mínimo monetário de subsistência a grande parte dos destituídos (LAVINAS, 2014, p. 132).

A pesquisa mostrou também que o brasileiro considera baixo o valor da linha de indigência adotada pelo PBF, assim como o valor do benefício médio repassado para as famílias (LAVINAS, 2014). Porém, ao mesmo tempo em que 73% defendem a manutenção do programa, 27,2% acreditam que a permanência na pobreza é resultado de falta de interesse ou esforço individual para procurar emprego.

No Brasil, a pobreza sempre foi um fenômeno cercado de interesses e preconceitos. Os pobres são aqueles que se submetem aos trabalhos degradantes, são e sempre foram a mão de obra barata que construiu a riqueza do país. Ao mesmo tempo em que indesejáveis, por serem testemunhos da desigualdade gritante, são os serviços habilidosos e cuidadosos em sub-empregos onde não há quaisquer segurança ou direito social.

Analisar se a crítica de que o benefício do PBF influencia o comportamento laboral dos seus beneficiários demandou estudos sobre as ações e programas da política de proteção social brasileira, sobre o mundo do trabalho dos pobres e sobre as perspectivas de proporcionar a esta população oportunidades de trabalho dignas e seguras.

O estudo explorou a questão da inserção laboral dos beneficiários do Programa Bolsa Família em relação ao recebimento da transferência de renda. Ao receber a transferência o beneficiário deixaria de trabalhar? O benefício estimularia o efeito preguiça? Os resultados das pesquisas levaram à constatação de que não há evidências empíricas de que realmente exista um efeito preguiça significativo quando os beneficiários são comparados à população em geral e a pobres não beneficiários. Há variações de significado estatístico, relacionadas ao número de horas semanais trabalhadas pelas mulheres chefes de família, assim como dos beneficiários que atuam no trabalho informal o que não denota efeito preguiça, mas a escolha de dedicar parte do tempo para atividades relacionadas ao cuidado com a família.

Aqui retomamos também a situação do mercado de trabalho da população pobre que – em consequência da baixa escolaridade e situação geográfica – é precário, informal, rotativo e

na maioria das vezes degradante. Na Agenda Nacional do Trabalho Decente (BRASIL, 2006) o trabalho adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança e capaz de garantir uma vida digna é considerada uma prioridade política do governo brasileiro assim como dos demais governos do hemisfério americano. Essa prioridade foi discutida e definida em 11 conferências e reuniões internacionais realizadas entre setembro de 2003 e novembro de 2005, ao final das quais os chefes e governos definiram o trabalho decente como um objetivo nacional e internacional nos seguintes termos:

Apoiamos firmemente uma globalização justa e resolvemos fazer com que os objetivos do emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, especialmente para as mulheres e os jovens, sejam uma meta fundamental das nossas políticas nacionais e internacionais e de nossas estratégias nacionais de desenvolvimento, incluindo as estratégias de redução da pobreza, como parte de nossos esforços para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. [...] Conferimos ao direito ao trabalho, tal como está estipulado nos instrumentos de direitos humanos, um lugar central na agenda hemisférica, reconhecendo assim o papel essencial da criação de trabalho decente para a realização desses objetivos. (BRASIL, 2006, p. 5).

No Brasil, entre 2003 e 2012, foram criados cerca mais de 20 milhões de empregos formais, o que fez com que a taxa de desemprego tenha caído pela metade (de 12,3% para 5,5%). No mesmo período o salário mínimo cresceu mais de 70% acima da inflação. A recuperação do emprego e da renda do trabalho deu vigor ao mercado interno, criando um círculo virtuoso entre produção, consumo e investimento. A valorização do salário mínimo também teve impactos positivos sobre a renda dos beneficiários da Seguridade Social, outro núcleo da impulsão do mercado interno. O programa Bolsa Família teve forte expansão e mitigou as vulnerabilidades daqueles que viviam na miséria extrema e não possuíam acesso ao trabalho formal (FONSECA; FAGNANI, 2014, p.4), e proporcionou à população pobre o direito de optar pelo trabalho que mais lhe confere segurança e dignidade. Direitos esses que são assegurados pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 no Art. 7 (BRASIL, 2010) e reforçados nos acordos internacionais, conforme enfatizado pela Agenda Nacional do Trabalho Decente (BRASIL, 2006).

Visto desta perspectiva, o que os críticos consideram preguiça, na verdade é apenas a preferência por melhores condições de trabalho. Quando os pequenos produtores rurais do documentário *Bolsa Família e Seus Efeitos Colaterais*<sup>27</sup>, mencionado na introdução,

---

<sup>27</sup> BOLSA família e seus efeitos colaterais. 2011. Disponível em:< [https://www.youtube.com/watch?v=3D0lwO3\\_6xOY](https://www.youtube.com/watch?v=3D0lwO3_6xOY). Acesso em: 01 maio 2015. Declarações semelhantes de outro pequeno produtor rural podem ser vistas em <https://www.youtube.com/watch?v=KCgODfMODi0.>> Acesso em: 01 maio 2015.

reclamam da dificuldade de encontrar pessoas dispostas a trabalhar nas lavouras, isso reflete não a preguiça dessas pessoas, mas simplesmente o fato de que agora elas não precisam mais se sujeitar a qualquer tipo de subemprego.

O acesso ao trabalho decente é condição primeira para a reversão da situação de pobreza e pobreza extrema e conseqüentemente para garantir a segurança social e a autoestima. Assim, retomamos a inserção laboral dos beneficiários do PBF, reforçando a constatação do estudo de que a maior parte da população pobre em idade adulta do Brasil exerce algum trabalho. Além da condição de vulnerabilidade social e dos trabalhos degradantes, segundo Mattos e Ponczek (2010) existe ainda a possibilidade de as famílias beneficiárias se sentirem estigmatizadas<sup>28</sup>, pela situação de pobreza e pela condição de beneficiário do PBF o que as faria adotar comportamentos que visam retirá-las da situação de dependência econômica. Seja por maior procura por empregos, por evitar perder o emprego e também por apresentar crianças com maior frequência escolar. Segundo os autores, independentemente de a correlação entre estigma e as variáveis oferta de trabalho e formação de capital humano ser causal, “esta associação demonstra que indivíduos que se sentem estigmatizados são os mais esforçados e, portanto, mais hábeis para saírem da situação de dependência.” (MATTOS; PONCZEK, 2010, p. 2).

Contudo, a inserção dos beneficiários no mundo do trabalho em geral é precária, com renda baixa e instável o que, majoritariamente, se deve ao fato de não terem tido acesso à educação e a bons cursos de qualificação profissional. Mesmo com a criação de 20 milhões de empregos formais e queda no desemprego, o beneficiário não é facilmente assimilado pelo mercado de trabalho ficando ainda à mercê de formas de trabalho precarizadas e sem garantias sociais, nas quais ainda atuam. O que Medeiros, Britto e Soares (2007) comprovam ao confirmar que o valor do benefício corresponde a 11% na renda dos beneficiários, valor que não é suficiente para que haja o desincentivo ao trabalho e concluem que o argumento do desestímulo ao trabalho é mais baseado em preconceitos do que em evidências empíricas, apontando o caráter falacioso do argumento do “ciclo da preguiça” que seria gerado pelo PBF.

A estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil sem Miséria (BSM) trouxe novas perspectivas a esse público. O objetivo da estratégia foi aproveitar a comprovada disposição dessas pessoas para o trabalho e promover a melhora da sua inserção no mercado, por meio do trabalho assalariado, autônomo ou associado. As políticas de inclusão produtiva abrangem qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, incentivo e apoio ao

---

<sup>28</sup> Para os autores, estigma é definido como o prejuízo a seu bem-estar que pode resultar ao se participar de algum programa de transferência.

empreendedorismo, à organização coletiva de empreendimentos solidários, além de apoio técnico, fornecimento de insumos e facilitação do escoamento da produção.

Diante de tudo o que foi exposto, concluímos que não há impactos significativos do benefício sobre a participação do beneficiário do PBF no mercado de trabalho. Resultado influenciado diretamente pelo baixo valor do benefício – que está a uma distância significativa do salário mínimo. Com o benefício do PBF, é possível minimizar os impactos da pobreza complementando a renda das famílias sem causar desincentivos à participação no mercado de trabalho ou ocupação laboral. As iniciativas de inserção laboral do BSM, juntamente com as garantias do PBF que protegem a família beneficiária que tem inserção laboral ou se desliga voluntariamente promovem segurança e incentivo para a busca da autonomia financeira das famílias. Esses são esforços do governo para garantir que a participação dos pobres no mercado de trabalho se expanda ainda mais, mas feita de maneira adequada e sustentável. Asseguradas e apoiadas, as famílias pobres passam a ter acesso à formação profissional, serviços de intermediação de mão de obra, estímulo ao empreendedorismo, ações de economia solidária, crédito facilitado e poderão se sentir finalmente empoderadas.

Como dito em nossa epígrafe, “o que mais dói na miséria é a ignorância que ela tem de si mesma. Confrontados com a ausência de tudo, os homens abstêm-se do sonho, desarmando-se do desejo de serem outros. Existe no nada essa ilusão de plenitude que faz parar a vida e anoitecer as vozes” (COUTO, 2013, p. 7). A transferência de renda do PBF e as políticas de inclusão produtiva do BSM existem para que as famílias pobres, confrontadas com um mundo de possibilidades, possam sonhar e desejar serem outras e terem voz.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís; RIBEIRO, José. **Uma década de Bolsa Família: efeito preguiça é mito**. 2013. Disponível em: <<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/node/183>>. Acesso em: 04 abr. 2015.
- ALMEIDA, André Henrique de. Mecanismos de combate o “trabalho escravo contemporâneo”. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, v. 15, n. 98, mar. 2012.
- ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGLI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 233-246.
- AMÂNCIO, Júlia Moretto. **Inclusão Produtiva e Assistência Social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do PRONATEC/BSM e do ACESSUAS/Trabalho**. Mimeo.
- ANTUNES, Ricardo. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 37-58.
- BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique L. **Bolsa Família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil**. Brasília, DF: Rio de Janeiro: IPEA, 2014. (Texto para discussão 1948).
- BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulação social do trabalho. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 37-58.
- BARRIENTOS, Armando. Transferências de renda para o desenvolvimento humano no longo prazo. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 417-434.
- BARROS, Ricardo Paes de. **Acesso ao trabalho e produtividade no Brasil: implicações para crescimento, pobreza e desigualdade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- BICHIR, Renata Mirandola. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, n. 87, 2010.
- BORGES-ANDRADE, J. E. Comprometimento organizacional na administração pública e em seus segmentos meio e fim. **Temas em Psicologia**, Ribeirão Preto: Sociedade Brasileira de Psicologia, v. 1, p. 49-61, 1994.
- BRASIL. **Agenda Nacional de Trabalho Decente**. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BD50168314818/pub\\_Agenda\\_Nacional\\_Trabalho.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BD50168314818/pub_Agenda_Nacional_Trabalho.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.
- BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto N. 5.209 de 17 de setembro de 2004: Regulamenta a Lei n. 10.835, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e da outras providências. . In: CADERNO de orientações e legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: informações importantes para a gestão municipal. Brasília, DF: MDS, 2013a.

BRASIL. **Lei N. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**: cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. In: CADERNO de orientações e legislação do Programa Bolsa Família e Cadastro Único: informações importantes para a gestão municipal. Brasília, DF: MDS, 2013b.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Manual de Orientações sobre o Bolsa Família na Saúde**. 3. ed. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Beneficiário do Bolsa Família que aumenta a renda conta com a proteção do programa**. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa>>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Benefícios do Bolsa Família têm reajuste de 10%**. 2014a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/maio/beneficios-do-bolsa-familia-tem-reajuste-de-10>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Cadastro único no seu município**: as famílias ganham bem-estar e o seu município, mais recursos. Brasília, DF, 2014b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Composição de valores**, 2014c. Disponível em:< <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>>. Acesso em: 16 abr. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Condicionalidades**. Brasília, DF, 2014d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/condicionalidades/o-que-sao-condicionalidades>>. Acesso em: 09 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Gestão do programa de erradicação do trabalho infantil no SUAS**. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/orientacoes-tecnicas-gestao-do-programa-de-erradicacao-do-trabalho-infantil-no-suas/Miolo%20PET%20alterado%20.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento social e Combate a fome. **Indicadores para diagnóstico e acompanhamento do SUAS e do BSM**: Curso 1. Brasília, DF, 2014e. (Ciclo de capacitação MDS)

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Pesquisa nacional sobre a população em situação de rua**. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome. **RI Bolsa família e Cadastro único**. Brasília, DF, 2014f. Disponível em:

<[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil)>. Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. PORTARIA n° 789 DE 02 de junho de 2014. 2014f. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4643DA0C01468252F52911BE/Portaria\\_789\\_TrabalhoTemporario.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4643DA0C01468252F52911BE/Portaria_789_TrabalhoTemporario.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

BRASIL. Tesouro Nacional. **Uma análise dos determinantes da focalização do Programa Bolsa Família**, 2013c. Disponível em: <<http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/9/49309/Brito1.pdf>>. Acesso em: 07 out. 2014.

BRITO, Alessandra Scalioni. **Programa Bolsa Família e mercado de trabalho: uma análise das limitações e possibilidades da PNAD e do Cadastro Único**. Niterói: UFF, 2011.

BRITO, Alessandra Scalioni; KERSTENETZKY, Célia Lessa. **Beneficiários do Bolsa Família e mercado de trabalho: considerações metodológicas e substantivas**. Rio de Janeiro: CEDE-UFF, 2011. Disponível em: <[http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21\\_1.pdf](http://www.proac.uff.br/cede/sites/default/files/TD21_1.pdf)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

CAMARGO, Camila Fracaro et al. Perfil Socioeconômico dos Beneficiários do Programa Bolsa Família: o que o Cadastro Único Revela? **Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo**, n. 240, 2013.

CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do plano Brasil sem miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 33-66.

CAMPELLO, Tereza. Uma década derrubando mitos e superando expectativas. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Política social: alguns aspectos relevantes para discussão. In: UNESCO. **Concepção da gestão de proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS, 2009. p. 87-132

CHEDIEK, Jorge. Brasil Sem Miséria: a transformação na vida de milhões de brasileiros e brasileiras In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 653-676.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; PEREIRA, Juliana Maria Fernandes; GONELLI, Valéria Maria de Massarani. Trajetória de construção da gestão integrada do Sistema único de Assistência Social, do Cadastro único e do Programa Bolsa Família par a consolidação do modelo Brasileiro de proteção social. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 47-64.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; GONELLI, Valéria Maria de Massarani; MORENO, Ana Heloísa Viana Silva Moreno. O Plano Brasil Sem Miséria e a contribuição da política de assistência social na oferta de serviços para a garantia de necessidades sociais básicas. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. P. 349–364.

COSTA, Patrícia Vieira da; FALCÃO, Tiago. O eixo de garantia de renda do Plano Brasil Sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 237-260.

COSTA, Patrícia Vieira da et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no plano brasil sem miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília, DF: MDS, 2014. p. 289-322.

COSTANZI, Rogério Nagamine; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia. (Org.) **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília, DF: Ipea, 2010. v. 1, p. 249-270.

COUTINHO, Diogo R. **Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de consolidação do Sistema único de Assistência Social**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Texto para discussão 1852).

COUTINHO, Maria Chalfin. Sentidos do trabalho contemporâneo: as trajetórias identitárias como estratégia de investigação. **Cad. psicol. soc. trab.**, São Paulo, v. 12, n. 2, dez. 2009.

COUTO, Mia. **Vozes anotecidas**. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

DIEESE. **Os Trabalhadores frente à terceirização**. São Paulo, 1993. (Pesquisa DIEESE).

DISTRIBUIÇÃO regional dos programas sociais do governo federal. **Boletim Regional do Banco Central do Brasil**, jan. 2012. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/02/br201001b2p.pdf>>. Acesso em: 09 jun. 2014.

DOWBOR, Ladislau; KILSZTAJN, Samuel. **Economia social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: SENAC São Paulo, 2008.

FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Org.) **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania: educação, seguridade social, pobreza, infraestrutura urbana e transição demográfica**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015.

FRIAS, Lincoln; RAMOS, Patrícia. **El Programa Bolsa Família ¿aumenta el poder de decisión de las mujeres en el hogar?**, 2015. (mimeo)

GABRIEL, Edilma Moreira; MACHADO, Clarisse Drummond Martins; OLIVEIRA, Raquel Loureiro. **Focalização de políticas públicas: o Programa Bolsa Família como política pública focalizada para superação da desigualdade e exclusão**. [2015]. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/39M.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2015.

GIRARD-NUNES, Christiane; SILVA, Pedro Henrique Isaac. Entre o prescrito e o real:

o papel da subjetividade na efetivação dos direitos das empregadas domésticas no Brasil. **Revista Sociedade e Estado**, v. 28, n. 3, set./dez. 2013.

HERMETO, Ana. Avaliação do Programa Bolsa Família: uma Perspectiva de Gênero e Raça. **Policy in focus**, n. 27, mar. 2014. p. 29-33.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferência de renda e desigualdade no Brasil (1995 – 2011). In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 207-216.

IBASE. **Da estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”**: elementos da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>>. Acesso em: 25 de set. 2014.

IBARRA, Antônio. **Pobreza, distribuição de renda e mercado de trabalho: 1990-2006**, [2008]. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/mercadodetrabalhoibarra.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

IBGE. **Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD 2004**: Situação do mercado de trabalho, 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/mtexto/pnadcoment3.htm>>. Acesso em: 09 fev. 2015.

IPEA. **PNAD 2009**: primeiras análises tendências demográficas. Rio de Janeiro, 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino; SOUSA, Marconi Fernandes de; VAZ, Alexander Cambraia. **Breve nota sobre a natureza multifacetada e multidimensional da pobreza na concepção da abordagem multisectorial de programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília DF: MDS, 2014.

JULIANO, Máira Cabral. Programa Bolsa Família: uma análise a partir de Amartya Sen. In: CONGRESO URUGUAYO DE CIENCIA POLÍTICA, 5., 2014. Montevideo, 2014. Disponível em: <[http://aucip.org.uy/docs/v\\_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PolíticasPublicas/CabralJuliano\\_ProgramaBolsa.pdf](http://aucip.org.uy/docs/v_congreso/ArticulospresentadosenVcongresoAucip/AT21-PolíticasPublicas/CabralJuliano_ProgramaBolsa.pdf)>. Acesso em: 20 mar. 2015.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. “Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família”. **Dados**; revista de Ciências Sociais, v. 52, n 1, p. 53-83, 2009.

KREIN, José Dari; PRONI, Marcel Weishaupt. **Economia informal**: aspectos conceituais e teóricos. Brasília, DF: OIT, 2010. 1 v.

LAVINAS, Lena (Coord.). **Percepções sobre desigualdade e pobreza**: o que pensam os brasileiros da política social? Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de políticas públicas para o desenvolvimento, 2014.

LAVINAS, Lena. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2003.

LAVINAS, Lena. **Programas de Garantia de Renda Mínima**. Rio de Janeiro: Ipea, 1998.

LAVINAS, Lena; NICOLL, Marcelo. Pobreza, transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Parcerias estratégicas**, n. 22, jun. 2006.

LEICHSENRING, Alexandre R. Precariedade laboral e o programa bolsa família. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (Orgs.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1. p. 271-300.

LOMELÍ, Enrique Valencia. Las transferências monetárias concicionadas como política social em América Latina. Um Balance: aportes, limites y debates. **Annu. Rev. Social.**, n. 34, 2008.

MATTOS, Enlison; MAIA, Simone; MARQUES, Flávio. Evidências da relação entre oferta de trabalho e programas de transferência de renda no Brasil: Bolsa Escola versus Renda mínima. **Pesquisa e planejamento econômico**, v. 40, n. 2, ago. 2010.

MATTOS, Enlison; PONCZEK, Vladimir. Estigma, oferta de trabalho e formação de capital humano: evidências para beneficiários de programas de transferência no Brasil. **Pesquisa e Planejamento econômico**, v. 39, n. 2, ago. 2009.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. Transferência de renda no Brasil. **Revista Novos Estudos**, v. 79, p. 5-21, 2007.

MENEZES, Francisco; SANTARELLI, Mariana. **Da Estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: IBASE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibase.br/pt/wp-content/uploads/2013/02/proj-fomezero.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

MOREIRA, Rafael de Farias Costa. Empreendedorismo e inclusão produtiva: uma análise de perfil do microempreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família. **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 25, p. 19-32, abr. 2013.

NOGUEIRA, Cláudia Mazzei. O trabalho feminino e as desigualdades no mundo produtivo do Brasil. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012a. p. 73-97.

NORONHA, Eduardo G. “Informal”, ilegal e injusto: percepções do mercado de trabalho no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 53, out. 2003.

OLIVEIRA, João Maria de. Empreendedor individual: ampliação da base formal ou substituição do emprego? **Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior**, n. 25, p. 33-44, abr. 2013.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista; SOARES, Sergei S. “Efeito preguiça” em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 341-358.

- OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de; SOARES, Sergei S. D. **O que se sabe sobre os efeitos das transferências de renda sobre a oferta de trabalho**. Brasília, DF: IPEA, 2012.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do milênio**. 2009. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao\\_do\\_milenio.pdf](http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2014.
- OSÓRIO, Rafael Guerreiro et al. **Perfil da pobreza no Brasil e sua evolução no período 2004-2009**. Brasília, DF: IPEA, 2011.
- PAIVA, Luís Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 25-46.
- PESSOA, João Felipe Ferreira Soares. O fenômeno de utilização dos serviços de terceirização. **Revista Jus Navigandi**, 2014. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/29134/o-fenomeno-de-utilizacao-dos-servicos-de-terceirizacao>>. Acesso em: 09 fev. 2015.
- POCHMANN, Marcio. **Nova classe média?** O trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012b.
- POCHMANN, Marcio. Rumos da política do trabalho no Brasil. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012a. p. 37-58.
- ROCHA, Romero. **Programas condicionais de transferência de renda e fecundidade: evidências do Bolsa Família**. Rio de Janeiro: PUC/RIO, 2009.
- ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ROCHA, Sonia. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.
- SENNA, M. de C. M. Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 11, p. 86-94, jan./jun. 2007.
- SILVA, Sandro Pereira. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, discontinuidades e consolidação**. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- SILVA E SILVA, M. O. da. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.12, n. 6, nov./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a04.pdf>>. Acesso em: 09 set. 2014.
- SILVA E SILVA, M. O. da; YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil Contemporâneo: tema e conteúdo do livro. In: \_\_\_\_\_. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2012.

SINGER, Paul; POCHMANN, Marcio (Org.). **Mapa do trabalho informal Perfil socioeconômico dos trabalhadores informais na cidade de São Paulo**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.

SOARES, S.; SÁTYRO, N. **O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras**. Brasília, DF: IPEA, 2009.

SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de Souza; OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família uma década de inclusão e cidadania**. Brasília, DF: IPEA, 2013. p. 139-156

TAVARES, Priscilla. A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 19, n. 3, p. 613-635, dez. 2010.

TEIXEIRA, Clarissa Gondim. Efeitos da transferência de renda na oferta de trabalho. Mercado de trabalho. **IPEA**, n. 46, fev. 2011.

YASBEK, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

WORLD WITHOUT POVERTY. **Mundo sem pobreza**, 2014. Disponível em: <[https://wpp.org.br/sites/default/files/2\\_condicionalidades\\_programa\\_bolsa\\_familia\\_linha\\_d\\_o\\_tempo.pdf](https://wpp.org.br/sites/default/files/2_condicionalidades_programa_bolsa_familia_linha_d_o_tempo.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.