



Átila Maria Nunes Ribeiro
Christeane Alves dos Santos

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UM OLHAR SOBRE AS AÇÕES LOCAIS DE
GERAÇÃO DE RENDA PARA AUTONOMIA DOS
BENEFICIÁRIOS**

Redenção-CE
Setembro/2014

**PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UM OLHAR SOBRE AS AÇÕES LOCAIS DE GERAÇÃO DE
RENDA PARA AUTONOMIA DOS BENEFICIÁRIOS**

Átila Maria Nunes Ribeiro¹
Christeane Alves dos Santos²

Resumo

O Programa Bolsa Família traz como um dos eixos principais o desenvolvimento de *programas complementares* que visam à geração de renda para autonomia das famílias beneficiárias. Nesse aspecto, há lacunas que precisam ser consideradas para que de fato ocorra a emancipação econômica das famílias pobres, pois além do desconhecimento da população sobre esse eixo do Programa, observa-se ainda a desarticulação entre os entes federados e a ineficácia da gestão local na implementação das atividades. As iniciativas municipais relacionadas à geração de renda dos beneficiários, por vezes, são superficiais, restritas e sem planejamento, portanto incapazes de atender as expectativas dos idealizadores do Programa e, principalmente, de suprir as necessidades e interesses do público-alvo.

Palavras-Chave

Transferência de Renda - Programa Bolsa Família - Programas Complementares - Geração de Renda.

1 Assistente Social, especialista em Terceiro Setor, Pós-Graduada em Gestão Governamental pela UNILAB, servidora pública do município de Mulungu, exercendo a função de técnica de referência do Centro de Referência da Assistência Social no período compreendido entre novembro/2010 até janeiro/2014. E-mail: atilanunes123@yahoo.com.br

2 Economista, Pós-Graduada em Gestão Governamental pela UNILAB, servidora pública no município de Mulungu, tendo exercido a função de Coordenadora do Centro de Referência da Assistência Social no período compreendido entre novembro/2011 até novembro/2013. E-mail: chrys_guedes@hotmail.com

1. INTRODUÇÃO

O Programa Bolsa Família criado por meio da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, integra o Plano Brasil sem Miséria que tem como foco elevar as condições de renda e bem estar das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza do país, considerando pobres as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 140,00 e, extremamente pobres, famílias cuja renda familiar *per capita* é de até R\$ 70,00.

O programa Bolsa Família possui três eixos principais: a transferência de renda para alívio imediato da pobreza; o acesso aos direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social através do cumprimento de condicionalidades por parte das famílias como garantia ao recebimento dos benefícios; e, por fim, os programas complementares que são ações implementadas para o desenvolvimento das famílias e superação das situações de vulnerabilidade.

As ações municipais relacionadas à geração de renda dos beneficiários através de cursos e outras atividades pertinentes fazem parte do eixo programas complementares e visam a autonomia dos participantes, podendo ocorrer com o apoio dos três entes federados, bem como de organizações da sociedade civil.

Trata-se de uma ação importante para o desenvolvimento dessas famílias, entretanto, não é ainda uma prioridade no Programa, muito embora tragam resultados para alguns, em sua maioria observa-se não existir um impacto significativo na renda dos beneficiários do programa.

Dentre outras coisas, isto se deve ao fato de a população, e até os próprios responsáveis locais pelo Programa, desconhecem seu desenho institucional e os eixos que o orientam, bem como devido à não priorização do poder público municipal no eixo geração de renda, focando mais na transferência monetária e no acompanhamento das condicionalidades.

No município de Mulungu localizado no maciço de Baturité-CE existem atualmente 1958 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, das quais 610 residem no conjunto Padre Pedrosa, uma localidade considerada das mais vulneráveis do município, na qual a maior parte das famílias enfrentam questões sociais como pobreza, consumo de álcool e outras drogas, jovens fora da escola, elevados índices de analfabetismo, situações de violência intrafamiliar e comunitária e de violações de direitos.

As famílias do território em apreço sobrevivem majoritariamente através da realização de pequenos serviços na agricultura e na construção civil, sendo o benefício do Programa Bolsa Família um fonte importante de complementação da renda dessas famílias, posto que os serviços são esporádicos e sazonais.

O presente artigo tem como foco de análise as iniciativas locais de geração de renda voltadas para as famílias inseridas no Programa Bolsa Família, tomando como campo de estudo o Conjunto Padre Pedrosa, em Mulungu-CE.

O intuito é analisar de que forma ocorre o acesso da população beneficiária às ações municipais voltadas à geração de renda e qual a intenção de participação nessas atividades, bem como averiguar a gestão local dessas ações e o impacto das mesmas na renda das famílias participantes.

Para tanto foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com a população alvo da pesquisa, ou seja, os beneficiários do Programa residentes no conjunto Padre Pedrosa, bem como com gestores da Secretaria de Assistência Social e do Programa Bolsa Família do município em apreço, a fim de averiguar aspectos relacionados à

gestão propriamente dita, como o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação dos resultados alcançados pelas famílias.

O interesse pelo tema surgiu para nortear ações dos pesquisadores (então trabalhadores da política pública de assistência social local), no sentido de elaborar estratégias dentro da política pública em apreço, para melhoria das condições existenciais da população beneficiária do Programa, residente no território de abrangência do CRAS. - instituição que executa os serviços de assistência social do município.

Assim, ao se deparar com as famílias do conjunto Padre Pedrosa, percebeu-se que muitas delas continuavam em busca de outros benefícios eventuais como cesta básica, aluguel social e outros de natureza eventual. Então, quais seriam os resultados de médio prazo de atendimento às necessidades básicas das famílias de baixa renda? Por que as famílias continuavam em busca de outros benefícios? Elas estariam recebendo outra fonte de renda ou estariam dependendo apenas do benefício monetário do Programa?

Assim, a investigação foi fundamentada no método da pesquisa qualitativa, onde inicialmente realizou-se uma pesquisa exploratória, coletando bibliografia sobre o assunto; posteriormente foi iniciada a pesquisa de campo com aplicação das entrevistas e, por fim, os dados foram analisados à luz dos autores apontados no referencial teórico.

Acredita-se que esse estudo tem importância fundamental para o aprimoramento da política pública de assistência social, em articulação com outras políticas setoriais e com os três entes federados e a sociedade civil organizada, no sentido de promover a autonomia financeira dos beneficiários.

Esse assunto não se esgota aqui, ao contrário, tem o propósito de levantar uma reflexão sobre o andamento das atividades geradoras de renda apontadas como um dos eixos fundamentais do Programa Bolsa Família, e inspirar outros estudiosos no assunto a levantar propostas enriquecedoras para o debate e para a melhoria dessa política pública no Brasil.

2. REFLEXÕES SOBRE A POBREZA

O fenômeno da pobreza é complexo e multidimensional, por isso é tão difícil conceitua-la, posto que carrega um ranço subjetivo e ideológico, variando conforme a época, a cultura e o contexto político e socioeconômico do lugar.

Vários estudos apontam que ser pobre é não ter condições para satisfazer necessidades, mas quais seriam essas necessidades?

Podemos afirmar que existem duas formas distintas para se pensar a pobreza: A *pobreza absoluta* que ocorre quando um indivíduo ou grupo não possui rendimentos mínimos para acessar bens essenciais. E a *pobreza relativa*, onde há o mínimo necessário para a sobrevivência, mas não existem meios necessários ou recursos para se viver conforme os demais do seu meio vivem; portanto o conceito de pobreza relativa está ligado ao consumo e ao *status quo*.

Sendo assim, podemos inferir a existência de várias concepções acerca da pobreza; alguns teóricos como Townsend -na Inglaterra do século XIX – defendia que a pobreza se resumia às necessidades mínimas de alimentação, colocando a fome como centro do debate.

Por sua vez, Simmel (século XX) considerava que a pobreza está relacionada à ausência de meios para satisfazer as necessidades impostas pela natureza, como alimentação, vestuário e moradia.

Para esses estudiosos, o conceito de pobreza está relacionado apenas com as necessidades fisiológicas, desconsiderando, por exemplo, os direitos necessários para uma vida digna, como: saneamento básico, moradia, saúde, segurança, educação, lazer, trabalho dentre outros.

Amartya Sen considera que a pobreza está relacionada com a incapacidade do indivíduo de agir para a superação dessa condição. Tal visão influenciou medidas cruéis que vigoraram na Inglaterra durante bastante tempo, culminando com a chamada “Lei dos Pobres”³.(COBO, 2012). Mas o referido autor toca num ponto importante em suas análises, que a pobreza está relacionada à falta de oportunidade de ter uma ocupação gratificante e envolve também a participação política.

Expandindo o conceito de pobreza, Silva (2008) afirma que ela vai além da insuficiência de renda, passando pela não-inserção ou inserção precária no mercado de trabalho, falta de acesso aos direitos e aos serviços sociais essenciais de saúde, educação, lazer, moradia, segurança, proteção social, dentre outros.

A determinação fundamental da pobreza é de natureza estrutural, decorrente, sobretudo, da exploração do trabalho; geradora da desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, limitando ou impedindo o acesso a serviços sociais básicos; à informação; ao trabalho de renda estável, inclusive contribuindo para a não-participação política. (SILVA, 2008,p.24)

Exemplificando a pobreza como fenômeno estrutural, vale citar Castell (2000) que ao analisar a sociedade europeia do século XIX conclui que é no início da industrialização (1830) que a “questão social” aparece pela primeira vez. Ou seja, os pobres deixavam de ser um “estorvo” para tornarem-se uma forte “ameaça” ao sistema.

Com o desenvolvimento das forças produtivas foi-se desenhando uma extensa massa de desempregados, cresciam as chamadas *populações flutuantes, miseráveis, sobrantes* que, ao serem cortadas dos seus vínculos rurais, urbanizando-se sem serem absorvidas pela indústria nascente, iam formando um grande “*exército industrial de reserva*” que começava a se organizar e a questionar a ordem social vigente.

Portanto é muito limitante a crença de que a pobreza é algo do indivíduo, sem dúvida o movimento da sociedade e as forças políticas, sociais e econômicas são determinantes no surgimento e manutenção das desigualdades sociais; e à medida em que compreendemos mais profundamente o fenômeno, vamos criando diversos instrumentos políticos para solução do problema.

Atualmente, contamos com alguns instrumentos para aferição do nível de pobreza, como o “*Índice de Pobreza Humana (IPH)*” utilizado no Relatório da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1997; segundo esse instrumento é possível verificar os níveis de pobreza em países subdesenvolvidos com base nos seguintes indicadores: esperança de vida inferior a quarenta anos; quantidade de adultos analfabetos, falta de acesso a água tratada e a serviços de saúde e percentagem de crianças menores de cinco anos em estado de desnutrição.

³A primeira Lei dos Pobres surgiu em 1388 no Reino Unido e tinha como único objetivo colocar os pobres para trabalhar. Em 1601 houve uma reforma dessa Lei, tendo sido então criadas as *almhouses* (asilos mantidos por caridade) para abrigo de velhos e incapazes. Os pobres com capacidade de trabalhar eram encaminhados para as casas de correção, onde eram obrigados a trabalhar, ficando sujeitos à punições. (COBO, 2012,p.39)

Podemos citar ainda o “*Indicador Multidimensional de Pobreza*” (IMP) utilizado no relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 2010. Esse indicador visa construir um retrato da pobreza através da ausência de acesso a bens materiais como água potável, eletricidade, condições de moradia, etc., bem como o acesso a serviços de saúde, educação, dentre outros.

O “*Índice de Desenvolvimento Humano*” (IDH), utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), desde 1993, por sua vez, é usado para classificar os países em “desenvolvidos”, “subdesenvolvidos” e “em desenvolvimento”. Seus indicadores são compostos a partir dos dados da expectativa de vida ao nascer, PIB *per capita* e anos de escolaridade.

É controversa a eficácia desses instrumentos dentro da realidade de alguns países onde é mais difícil encontrar estatísticas confiáveis que dêem conta de responder determinados indicadores; além disso, há críticas com relação a ausência de indicadores que considerem a renda e a precária inserção no mercado de trabalho ou mesmo o desemprego como componentes essenciais na aferição da pobreza.

O debate atual acerca da pobreza absoluta baseada em critérios objetivos de renda, moradia e capital humano, tem cedido lugar, à discussão sobre a *exclusão social* que utiliza aspectos subjetivos e lida com questões como a equidade, a emancipação e o pertencimento. (COBO, 2012,p.69)

Pensando em dar conta da realidade brasileira “*assimetricamente pobre*, tendo em vista as grandes diferenças regionais, é que Lemos (2012) constrói o chamado “*Índice de Exclusão Social (IES)*. Tal índice é constituído partindo de três indicadores: a) *Passivo Social (PASSOCIA)*: percentual da população maior de quinze anos analfabeta. b) *Passivo Econômico (PASSECON)*: percentual da população que sobrevive em domicílios cuja renda varia de 0 a 2 salários mínimos; e c) *Passivo Ambiental.(PASSAMBI)*: percentual de domicílios sem acesso à coleta sistemática de lixo.

O estudo supracitado demonstra que o Nordeste possui o maior percentual de excluídos, mostrou que as privações de *ativos essenciais* acontecem de forma assimétrica entre as regiões e os estados, e também mostra as desigualdades existentes dentro de um mesmo estado, sendo as zonas rurais as mais prejudicadas no acesso a serviços sociais fundamentais de educação, água encanada, saneamento e coleta sistemática do lixo.

Ainda com relação às conclusões desse estudo merece destaque a privação de renda, pois foi a única que apresentou uma tendência “mais igualitária” entre estados e regiões. Enfatiza Lemos (2012,p.224) que o Programa Bolsa Família tem exercido um importante papel no sentido de elevar o nível de renda da população brasileira, mas ressalta a importância de que as famílias participantes do referido Programa encontrem uma “*porta de saída*”.

Não ter porta de saída para os que se beneficiam dos programas de transferência de renda não é bom, porque não se combate exclusão social de forma sustentável, transferindo renda indefinidamente.... Essa gente precisa ser treinada e orientada para conseguir trabalho remunerado que as liberte definitivamente de serem “vítimas” dessa fonte de renda, que acaba sendo-lhes humilhante. Ao Estado cabe prepará-los, mediante incremento de escolaridade e redução de analfabetismo, enquanto providencia instrumentos fiscais, providencia programas de desenvolvimento que induzam e atraiam atividades produtivas que sejam capazes de absorver essa força de trabalho. (LEMOS, 2012, p.226)

O Programa Bolsa Família, principal programa de transferência de renda direta com condicionalidades no País, surgiu como “...*alternativa de enfrentamento do desemprego e da pobreza, decorrentes da reestruturação produtiva e das práticas neoliberais privatizantes*” (Silva, 2008:29), frutos do processo político e econômico que se desenrolou no país, a partir da década de 90.

Em publicação recente do IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - e do MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sobre os 10 anos de implantação do Programa Bolsa Família no Brasil é analisado o perfil da pobreza no País e suas mudanças entre os anos de 2003 e 2011:

Os avanços sociais do Brasil na última década são inegáveis. Os índices de pobreza e extrema pobreza caíram rapidamente e o perfil destes estratos mudou bastante, quase sempre para melhor. Pode-se discutir se o progresso foi tão intenso quanto poderia ter sido, mas não restam dúvidas de que a situação dos mais pobres melhorou. Entre 2003 e 2011, a pobreza e a extrema pobreza somadas caíram de 23,9% para 9,6% da população. (Souza & Osório, in Campello & Néri, 2013:139)

Há que se considerar, no entanto, um aumento de despesas do governo brasileiro para prover serviços de saúde e educação, por exemplo, na medida em que a exigência da contrapartida das famílias com relação ao acesso permanente a esses serviços, é também parte dos objetivos do Programa em oferecer acesso da população aos direitos sociais básicos. (Lavinias, 2007).

Nas próximas páginas pode-se conhecer melhor o desenho institucional do Programa Bolsa Família e as bases que o alicerçam para o alcance do seu principal objetivo que é erradicar a pobreza no país, a partir da transferência monetária e do acesso aos direitos sociais básicos como saúde, educação e trabalho.

3. TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO BRASIL COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA – O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Assim como ocorre em vários países, o modelo predominante de proteção social brasileiro utilizado é a *transferência monetária de renda*, seja através do sistema previdenciário (contributivo e universal), seja por meio do modelo socioassistencial (não-contributivo e focalizado).

Cobo (2012,p.28) argumenta que na Europa Ocidental, a proteção social se deu de forma ampla e universalizada, para todos os cidadãos mesmo para aqueles sem capacidade contributiva. O foco é a garantia de uma renda mínima a todos os cidadãos, assim, além dos programas voltados ao suporte de renda, ocorre também as chamadas “*transferências in-kind*”⁴, isto é, a oferta de serviços de saúde, educação e cuidado com as crianças.

Já em países como os Estados Unidos e os latino-americanos os sistemas de proteção se consolidaram de maneira mais focalizada, voltando-se apenas para aquela parcela da população que poderia contribuir. E atualmente, como agravante desse modelo de proteção social, foram sendo institucionalizados programas de combate à pobreza focalizados nas famílias mais desfavorecidas economicamente, substituindo assim uma política de proteção social mais ampla ainda ausente.

Sobre isso, alerta Cobo (2012):

Tal opção pela focalização, no entanto, se não acompanhada de um fortalecimento e expansão das demais políticas protetivas, pode acabar por tornar essa população mais vulnerável permanentemente, excluída de um sistema de proteção social mais amplo e integrado, incapaz de lidar com o espectro atual de riscos e incertezas.

No Brasil, as primeiras experiências de transferência de renda ocorreram entre 1995 e 1996 nos municípios de Campinas-SP, Ribeirão Preto-SP e Santos-SP; a partir de 1996 começaram a surgir os programas de abrangência nacional como o PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – e o BPC – Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social. Posteriormente, a partir de 1999, foram criadas várias experiências estaduais, até que em 2003 chegou a proposta da unificação desses programas mediante o Programa Bolsa Família – PBF.

O PBF foi idealizado em 2003 durante o governo Lula, e institucionalizado pela Lei No. 10.836, de 09 de janeiro de 2004, tendo sido regulamentado através do Decreto No. 5.209, de 17 de setembro de 2004.

A proposta de unificação desses programas foi fruto de um diagnóstico elaborado na transição dos governos de FHC e Lula, em 2002. Tal estudo destacara a existência de alguns problemas, como: a existência de programas concorrentes e sobrepostos nos seus objetivos e público-alvo; a ausência de uma coordenação geral dos programas, gerando desperdício de recursos; a ausência de planejamento gerencial; e a incapacidade de alcance do público-alvo. (Silva, 2008).

Foram então unificados os seguintes programas do governo federal: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação e PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. Os programas de âmbito municipal e estadual também foram gradativamente sendo integrados através de pactuação intergovernos e complementação do valor do benefício pago às famílias.

⁴Transferências em espécie.

3.1. TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RENDA ÀS FAMÍLIAS PARA ALÍVIO IMEDIATO DA POBREZA.

Os municípios são responsáveis por cadastrar as famílias no CadÚnico⁵, realizando a reatualização cadastral em até dois anos, mas a inserção não garante de imediato o recebimento do benefício. Entretanto, é fundamental identifica-las nessa base de dados para que as famílias também possam ser incluídas nos demais programas sociais existentes: Minha Casa, Minha Vida, Pronatec, Carteira do Idoso, Cisternas, Tarifa Social de Energia Elétrica, dentre outros.

Sobre o CadÚnico, Cobo (2012,p.250) ressalta a baixa qualidade das informações contidas em sua base de dados, e principalmente afirma que sua função se limita hoje a selecionar beneficiários para esses programas sociais, não cumprindo sua missão de elaboração de diagnósticos sociais e econômicos da população, a fim de identificar carências e possibilitar o desenvolvimento de políticas públicas intersetoriais no atendimento às demandas encontradas.

Para que as famílias sejam incluídas no Programa Bolsa-Família, não basta estarem cadastradas, dependerá da disponibilidade de recursos governamentais e também da saída de outras famílias do Programa. Para isso, trabalha-se com a *linha de pobreza*⁶ - as famílias que tenham ultrapassado essa faixa de pobreza saem do

Programa, oportunizando que as famílias de baixa renda ainda não incluídas, possam receber o benefício.

Com relação à *linha de pobreza* adotada pelo governo brasileiro, são consideradas pobres as famílias com renda mensal familiar *per capita* de até R\$ 140,00 e, extremamente pobres, as famílias situadas abaixo dessa linha de pobreza e que possuem renda mensal familiar *per capita* de até R\$ 70,00.

Silva (2008, p.53) destaca algumas limitações estruturais do Programa Bolsa Família relacionadas ao critério da renda e ao valor do benefício: Segundo ela,

Esse critério, além de não considerar a dimensão multidimensional da pobreza, fixa para inclusão uma renda per capita familiar muito baixa, deixando de fora muitas famílias que vivenciam extremas dificuldades. Igualmente, o benefício monetário, transferido para as famílias é extremamente baixo, devendo ser elevado para um patamar de pelo menos um salário mínimo para produzir impactos na ultrapassagem da linha de pobreza por parte dessas famílias.

⁵ O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações usado no nosso país para identificar as famílias de baixa renda. Serve de instrumento para se conhecer a situação socioeconômica das mesmas e para definir políticas públicas sociais. Podem ser cadastradas todas as famílias com renda familiar per capita de até ½ salário mínimo ou renda familiar mensal de até três salários mínimos.

⁶ A Linha de Pobreza é o termo utilizado para descrever o nível de renda anual com o qual uma pessoa ou família não possui condições de obter todos os recursos necessários para viver. Não há um consenso sobre o critério a ser adotado para sua definição. Um dos mais aceitos, atualmente, é o do Banco Mundial que estabelece a linha de pobreza mundial é de menos de 2 dólares por dia e a linha de indigência de menos de 1 dólar por dia. (http://pt.wikipedia.org/wiki/Linha_de_pobreza)

Na tabela abaixo podemos visualizar resumidamente os valores monetários recebidos pelos beneficiários do Programa e os critérios para recebê-los:

BENEFÍCIO	VALOR	REGRA
Básico	R\$ 70,00	Para famílias extremamente pobres.
Benefício Variável de 0-15 anos	R\$ 32,00	Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de até 15 anos.
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 32,00	Nove parcelas consecutivas pagas às famílias com gestantes em sua composição, identificadas no Sistema Bolsa Família na Saúde até o nono mês de gestação.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 32,00	Seis parcelas consecutivas pagas às famílias com crianças de 0-6 meses, identificadas no CadÚnico até o 6º mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)	R\$ 38,00	Para famílias com adolescentes de 16 e 17 anos, sendo limitado até dois benefícios por família.
Benefício para Superação da	Varia caso a	Para as famílias em situação de extrema pobreza, mesmo após o recebimento de outros benefícios do

Extrema Pobreza (BSP)	caso	Programa.
------------------------------	------	-----------

Tabela 1: Valores dos benefícios do Programa Bolsa Família e perfil dos beneficiários.

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores>

3.2. REFORÇO DO DIREITO DE ACESSO AOS SERVIÇOS BÁSICOS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL, POR MEIO DAS CONDICIONALIDADES.

As condicionalidades são contrapartidas das famílias para recebimento do benefício. A idéia de articular transferência de renda com condicionalidades faz parte da noção de que para romper o ciclo de pobreza das famílias é necessário possibilitar o acesso aos direitos sociais básicos de saúde, educação e assistência social.

Assim, enquanto as famílias devem cumprir com essas condicionalidades, o poder público deve garantir os serviços sociais básicos no campo da saúde, da educação e do trabalho. Silva (2008,p.53) destaca que tais serviços “...são *insuficientes, quantitativa e qualitativamente, para atendimento das necessidades das famílias beneficiárias dos Programas de Transferência de Renda..*”

Assim, caberia ao Estado “*expandir e democratizar*” esses serviços, a fim de que sejam utilizados por todos, sem a necessidade de imposições; portanto, a tarefa do Estado e da sociedade seria o “*desenvolvimento de ações educativas, de orientação, de circulação de informações, de encaminhamento e acompanhamento das famílias*” situando as condicionalidades mais no campo da educação do que da punição. (Silva, 2008,p.48)

Nas tabelas abaixo, listamos as condicionalidades que devem ser cumpridas pelas famílias beneficiárias:

CONDICIONALIDADES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
Saúde	- acompanhamento da vacinação, crescimento e desenvolvimento das crianças de até 7 anos; - acompanhamento da saúde das mulheres entre 14-44 anos Obs: as gestantes deverão realizar o pré-natal e as nutrízes também devem acompanhar sua saúde e a saúde do bebê.
Educação	- crianças e adolescentes entre 6-15 anos devem estar matriculados na escola com uma frequência mensal mínima de 85% da carga horária. - adolescentes entre 16 e 17 anos também devem estar matriculados com frequência mínima mensal de 75%.
Assistência Social	- crianças e adolescentes de até 15 anos em situações de risco devido o trabalho infantil devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) ofertado pelos CRAS dos municípios, e devem ter a frequência mínima de 85%.

Tabela 2: Condicionalidades do Programa Bolsa Família

Fonte: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>

Caso as famílias não cumpram com as condicionalidades do Programa, poderão ter o benefício bloqueado, suspenso ou até mesmo cancelado, de acordo com a reincidência no descumprimento.

O poder público municipal é responsável por gerenciar o cumprimento dessas condicionalidades, monitorando e auxiliando as famílias a solucionar possíveis dificuldades que as impeçam de cumpri-las. A partir daí, são lançadas para o governo federal as informações referentes ao cumprimento ou não-cumprimento, por meio do SICON – Sistema de Condicionalidades do Programa Bolsa Família.

No aspecto relacionado à gestão das condicionalidades, Cobo (2012,p.251) menciona um dos grandes desafios do poder público que é o *desafio da intersectorialidade*, pois muitas vezes um descumprimento abarca a ação de vários setores, e exemplifica:

O abandono escolar e a baixa frequência às aulas podem estar associados, por exemplo, a problemas de origem familiar (como violência doméstica, necessidade de cuidar dos irmãos menores, trabalho infantil, dentre outros), que podem ser melhor encaminhados com uma atuação conjunta entre CRAS, CREAS e escolas (acesso a outros programas sociais, acompanhamento psicossocial, etc), além do envolvimento de agentes comunitários de saúde, programas com sua ampla penetração e conhecimento das famílias nas localidades mais pobres.

A autora alerta ainda que esse acompanhamento não deve se restringir apenas aos beneficiários do Programa Bolsa Família, como é feito hoje, mas deve se estender a toda a população

A ideia é passar da esfera do ‘punir e cobrar’ para a esfera do ‘prover. Somente dessa forma, se poderá abarcar a complexidade e multidimensionalidade das carências que acometem as famílias que necessitam da assistência social pública e seus distintos encaminhamentos. (Cobo, 2012)

3.3. INTEGRAÇÃO COM OUTRAS AÇÕES E PROGRAMAS COMPLEMENTARES PARA PROMOVER O DESENVOLVIMENTO DAS FAMÍLIAS E A SUPERAÇÃO DA VULNERABILIDADE.

Esse eixo do Programa Bolsa Família é o responsável por articular ações e programas que oportunizem as famílias a superação da pobreza com sustentabilidade; nesse sentido, tem o objetivo de promover, a médio e longo prazo, a autonomia e emancipação das famílias beneficiárias, oferecendo uma espécie de “porta de saída” do Programa.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) exemplifica essas ações através dos Programas de Alfabetização e aumento da escolaridade, políticas de qualificação e inserção profissional, incentivo a microempreendimentos através da concessão de microcrédito, apoio à aquisição, construção e reforma da moradia, produção e acesso à cultura, emissão de documentação civil

Esses programas devem ser planejados mediante diagnóstico-planejamento-execução-monitoramento-avaliação. Portanto, podem variar de realidade para realidade, dependendo dos dados coletados no diagnóstico, identificando o perfil socioeconômico da população alvo e as suas principais necessidades. Aqui ressaltamos, dentre outros instrumentos de coleta de dados, a importância do CadÚnico no município, como fonte importante de informações e identificação das principais demandas.

Santos (2010) ressalta a existência de dispositivos legais criados para possibilitar o desenvolvimento dos programas complementares, como a utilização de recursos do IGD⁷ e a possibilidade de articulação dos três entes federados entre si e com

organizações não-governamentais; no entanto, “...não há qualquer sanção prevista nos instrumentos legais aos entes federados caso não haja a oferta destes programas...”

Vários estudos apontam falhas na gestão dos programas complementares, como a desinformação por parte da população, a restrita utilização dos recursos do IGD pelos municípios para gastos com tão infraestrutura e equipamentos, e menos com as ações de geração de renda e, dentre outras, a falta de articulação entre os entes federados. (Santos, 2010).

Ao mencionar que as regras de saída do Programa não são precisas e claras, Cobo (2012) argumenta outras falhas, como a focalização extrema nos beneficiários, e o subaproveitamento do CadÚnico como ferramenta importante para identificação e seleção das famílias elegíveis.

A idéia é oferecer àqueles já cadastrados e beneficiários do Bolsa Família o acesso a outros programas que os auxiliem na superação da pobreza, porém, deixando ainda de fora aqueles que não foram cadastrados..., mas que também podem estar necessitando de assistência, acompanhamento e suporte. (COBO, 2012, p.248)

Em estudo empírico desenvolvido nos Estados do Maranhão e Piauí, Silva (2008,p.44) destaca “uma insatisfatória articulação entre a transferência monetária às famílias e a participação de seus membros em programas estruturantes, principalmente no campo do trabalho”.

Nesse eixo, há de se pensar estratégias articuladas entre União, Estados e municípios, expansão e qualidade de políticas públicas estruturantes intersetoriais; além disso, necessário se faz uma efetiva gestão do município seja na coleta de dados como no aproveitamento dos mesmos, no sentido de desenvolver políticas públicas de geração de renda que apontem, de fato, uma “porta de saída”, a fim de que o Programa Bolsa Família realmente cumpra com seu objetivo de acabar com a miséria no Brasil.

Para Sant’ana (2007), o Programa Bolsa Família possui duas vertentes: a emergencial que se responde através da transferência direta do benefício monetário às famílias; e uma vertente de mais longo prazo que é a questão do acesso à Educação (e a saúde), cujo objetivo é favorecer o rompimento do ciclo de pobreza dos beneficiários. Entretanto, segundo esse autor essas ações só podem trazer resultados mais amplos e satisfatórios, caso seja fortalecida por outras ações que se compreende estar dentro desse eixo do programa, ações relacionadas ao trabalho, à qualidade do ensino público, às questões de infra-estrutura, saneamento básico e saúde, dentre outras.

⁷ O IGD - Índice de Gestão Descentralizada – é um recurso federal repassado aos municípios, que varia conforme a qualidade da gestão do Programa Bolsa Família no âmbito municipal.

4. UMA BREVE APRESENTAÇÃO DO LÓCUS DA PESQUISA.

4.1. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÔMICAS DO MUNICÍPIO DE MULUNGU

Mulungu é uma cidade que se encontra localizada no maciço de Baturité, com área absoluta de 134,59km², distando da capital cearense 85km, tendo como municípios limítrofes, ao norte: Guaramiranga e Caridade; ao sul: Aratuba e Capistrano; ao leste: Capistrano e Baturité; ao oeste: Caridade, Canindé e Aratuba.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados do censo de 2010, a população total do município é 11.485 (onze mil quatrocentos e oitenta e

cinco mil) habitantes; a taxa de escolarização no ensino fundamental é de 64,32% e ensino médio 31,13%; o total de população extremamente pobre (com rendimento domiciliar per capita mensal de até R\$ 70,00) é 3.426 mil habitantes que corresponde a 29,83% do total da população do município.

O município de Mulungu conta com 15 (quinze) estabelecimentos de ensino de rede pública e privada, distribuídos da seguinte forma: 12 escolas municipais, 1 escola estadual e 2 escolas privadas.

O município conta com um total de 124 localidades, mas como só temos 1 (um) Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) temos a obrigação de atendermos 2500 famílias/ano. Sendo assim o território de abrangência do CRAS são duas localidades: Conjunto Padre Pedrosa e Bastiões, duas áreas bem vulneráveis.

O Conjunto Padre Pedrosa, localidade que escolhemos para realizar a pesquisa, tem 1(uma) creche e 1(uma) unidade básica de saúde. Composto por famílias bem vulneráveis e, quase sempre numerosas, tendo como chefe de família a mãe, evidenciando a grande importância do Programa para essa localidade.

4.2. CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO MUNICÍPIO DE MULUNGU

O município de Mulungu aderiu ao programa Bolsa Família desde 2004, mas foi após 5 anos que a gestão organizou a maioria dos cadastros e a atualização cadastral funcionou de forma eficaz. Atualmente, segundo dados do Cadastro Único datado de 2014, são 1.958 famílias beneficiadas pelo programa, sendo que no Conjunto Padre Pedrosa são 610 famílias, valor correspondente a 31,15% do total de beneficiados, justificando assim a vulnerabilidade da região.

A estrutura do programa está centralizada na Secretaria Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Social, onde contamos com 1(uma) pessoa que assume a gestão do Programa Bolsa Família, responsável pela alimentação dos sistemas e controle de entrada, suspensão e cancelamento do benefício; 3 (três) pessoas responsáveis pela atualização cadastral dos beneficiários e digitação no sistema; 1(uma) assistente social exclusiva para analisar os cadastros, realizar visitas e averiguar denúncias.

Com relação à instância de controle social do Programa Bolsa Família, o município conta com o Conselho Municipal da Assistência Social que é definido como instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Dentre as atribuições da Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família podemos citar: acompanhar, avaliar e subsidiar a fiscalização e o monitoramento do processo de cadastramento nos municípios, da seleção dos beneficiários, da concessão e manutenção dos benefícios, do controle do cumprimento das condicionalidades, da articulação de ações complementares para os beneficiários do Programa, e da gestão do Programa como um todo; acompanhar e estimular a integração e a oferta de outras políticas que favoreçam a emancipação das famílias beneficiárias do PBF, em especial das famílias em situação de descumprimento das condicionalidades, de sua condição de exclusão social, articuladas entre os conselhos setoriais existentes no município, os entes federados e a sociedade civil; entre outras. (BRASIL,2009).

O Centro de Referência da Assistência Social – CRAS é o órgão executor da política da Assistência Social, responsável pela programação dos cursos realizados nas comunidades que visam à geração de renda às famílias beneficiárias do Programa,

responsável portanto pela compra de material, planejamento das atividades, divulgação e estruturação da logística.

5. METODOLOGIA DA PESQUISA

Após revisão bibliográfica, onde foi coletado material teórico capaz de subsidiar o trabalho, iniciou-se o trabalho de campo, fundamental na pesquisa qualitativa por aproximar o pesquisador à realidade observada e, sobretudo facilitar a interação entre os “sujeitos” e “objeto” da pesquisa (Minayo, 2010).

O *locus* de pesquisa foi o conjunto Padre Pedrosa localizado no município de Mulungu, escolhido pelos pesquisadores por ser uma das áreas mais vulneráveis da cidade, conforme diagnóstico municipal realizado por técnicos da Secretaria de Assistência Social local; vulnerável não apenas por ser uma localidade pobre, no sentido econômico, posto que a maioria das famílias ali residentes são beneficiárias do Programa Bolsa Família, mas também pelo aspecto social: alto índice de violência, uso e abuso de drogas lícitas e ilícitas, negligência e abuso de crianças, adolescentes e idosos, dentre outros.

Sendo o público-alvo, as famílias beneficiárias do Programa Família, foi retirada uma amostra de oito (8) famílias e, através de visitas domiciliares foram realizadas entrevistas semi-estruturadas cujo assunto girava em torno da inserção das famílias em projetos de geração de renda, interesse em participar das atividades, forma como a gestão local implementava as ações e, por fim, o impacto dessas ações na renda familiar.

As entrevistadas foram todas as responsáveis familiares pelos respectivos benefícios, ou seja, as mulheres “donas de casa”, sendo as que administram o benefício e responsáveis pelos cuidados com as crianças e adolescentes. Observamos que todas elas haviam participado em média de duas atividades de geração de renda implementadas pela assistência social do município, dentro do eixo “programas complementares” do Programa Bolsa Família.

Para condução das entrevistas foi utilizado um roteiro que pode ser visualizado no Apêndice deste artigo; as falas das entrevistadas foram gravadas, após autorização das mesmas para em seguida serem analisadas pelos pesquisadores. As questões foram elaboradas de modo a possibilitar o entendimento e a comunicação fluida entre entrevistadores e entrevistados (Gil, 2008)

Tendo em vista o fato dos pesquisadores já terem trabalhado no município e serem conhecidos por algumas das famílias entrevistadas, antes de serem iniciadas as entrevistas, foram esclarecidos os objetivos puramente acadêmicos do trabalho, ficando os entrevistados cientes do anonimato das respostas, e assim observou-se nas falas a espontaneidade dos participantes, demonstrando a objetividade e segurança dos dados coletados, apesar de que na pesquisa social “...os fatos sociais dificilmente podem ser tratados como coisas...”, buscou-se aproximar-se o máximo da neutralidade científica tão cara às ciências sócias, muito embora “...não há como conceber uma investigação que estabeleça uma separação rígida entre sujeito e objeto” nas ciências sociais. (Gil, 2008),

Na interpretação dos dados foram sintetizadas as opiniões que eram semelhantes, a fim de distribuir em tópicos as revelações que estavam sendo ditas. Na análise dos dados os pesquisadores buscaram ir além dessa descrição meramente objetiva, sem no entanto deixar “escapar” a opinião dos entrevistados, e assim foram pontuadas as diferenças importantes escondidas nas entrelinhas dos relatos e que enriqueceram sobremaneira esse estudo, conforme podemos ler nas conclusões da pesquisa.

Os pesquisadores tiveram o cuidado de evitar uma interpretação tendenciosa, transcrevendo trechos das entrevistas que apontassem aspectos importantes do assunto tratado e depois agrupando conforme as semelhanças de opiniões dos entrevistados, conforme se pode ver no item 5 – Resultados da Pesquisa. Nesse aspecto, ressalta Gil(2008),

É importante lembrar que, na análise e interpretação dos dados, alguns pesquisadores, movidos pelo desejo natural de confirmação de suas hipóteses, tendem a escolher os dados que para isso se mostrem mais adequados em detrimento de outros. Por isso, na interpretação devem ser indicadas as bases que fundamentam as inferências obtidas, bem como o valor da generalização dos resultados para o universo considerado.

6. RESULTADOS DA PESQUISA

6.1. ANÁLISE DAS ENTREVISTAS COM AS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.

Através das entrevistas, conclui-se que as atividades de geração de renda são organizadas de modo paliativo e pontual, sendo sua duração em torno de 40h, com 25 vagas; os cursos voltam-se mais para as áreas de culinária (doces e salgados), beleza (manicure, cabeleireiro e maquiagem) artesanato (pintura em tecido, tela, madeira e telhas decorativas) e, uma única vez, ocorreu o curso de mecânica de moto (40h), sendo que este não atingira os beneficiários do Programa, tendo sido pouco divulgado.

Diante dos relatos apresentados, os participantes colocaram questões importantes do ponto de vista do planejamento das atividades:

1. A escolha dos cursos não contava com a participação dos beneficiários, por isso muitos cursos não eram compatíveis com os interesses da maioria.

Os cursos implementados não eram escolhidos pelos beneficiários, eram trazidos pela gestão, sem a comunidade participar do processo de escolha,

“... eu queria mesmo era que viesse curso de costura, porque pra mim era melhor, eu já sei costurar, faço reparo, mas com o curso era melhor...”

2. Falhas com relação à logística das atividades, sendo necessário a escolha de um local apropriado e firmar parcerias com organizações locais para cessão do espaço e para definir estratégias de fomento à produção.

Os beneficiários expuseram que determinados cursos, apesar dos interesses deles, não ocorriam pela falta de estrutura e falta de material. Além disso, percebemos uma superficialidade no que concerne às ações propriamente ditas, sendo a gestão omissa em oferecer *know-how* no sentido da produção e escoamento dos produtos, como por exemplo, palestras e oficinas sobre empreendedorismo, formação de parcerias locais para a venda dos produtos, organização de feiras, etc.

“... a gestão passada tentou até fazer; fizeram inscrição, reunião pra falar do curso, mas por falta de material (máquinas) e do local, nem começou...” (grifo nosso)

Os entrevistados apontaram ainda uma outra forma de dar continuidade às ações, que é o financeiro para montar o próprio negócio, além da organização de eventos e outras estratégias para escoamento da produção.

“... a gente tem até vontade mas não tem dinheiro para montar o negócio..”

Uma das entrevistadas, de família extremamente vulnerável com histórico de negligência familiar e abuso sexual de crianças, responsável por família extremamente numerosa, mãe solteira, com nove filhos, revelou

“... eu fiz corte de cabelo, meu sonho era montar um salão, mas por conta de ter muitos filhos, a casa é assim como vocês tão vendo, não tinha condição de ajeitar um local para trabalhar, aí não foi para frente...”

Na fala da citada entrevistada foi apontada a formação de uma organização das próprias beneficiárias, como as cooperativas de trabalho. Iniciativa que deverá partir do governo, tanto no sentido de educar a população alvo para essa organização, tendo em vista que a maioria possui baixa escolaridade e não têm noção de como começar, bem como o poder público deve garantir o incentivo financeiro para formação dessa organização produtiva.

3. Falta de continuidade nas ações.

Através dos relatos das entrevistadas observou-se que as atividades são realizadas de maneira pontual e pode variar conforme a consciência e os interesses políticos de cada gestão; daí a responsabilidade da sociedade civil no acompanhamento das ações, seja através da associação de moradores (a qual se encontra inativa no *lócus* da pesquisa), seja através do Conselho Municipal da Assistência Social, evitando a “quebra” das ações de geração de renda e tornando o trabalho mais eficaz.

4. É preciso oferecer qualidade às ações, a fim de que gerem impacto na renda das famílias.

Os entrevistados apontaram uma lacuna com relação à qualidade das ações, pois além de serem curtos e esporádicos, alguns instrutores não têm conhecimentos mais aprofundados ou a didática para ensinar.

“... os cursos são muito mal dados, devia ter apostila....”

Com relação ao impacto das ações na renda familiar, 40% dos entrevistados afirmaram que conseguiram usufruir de algum aprendizado, embora já soubessem

exercer a atividade ofertada, como no caso dos cursos de manicure e culinária. Entretanto, o retorno da venda do trabalho/produto não permite uma renda significativa, senão vejamos:

“... de vez em quando eu faço unha, não falta não, mas como eu não tenho tempo, por causa dos meninos, aí eu não ganho muito...”

“... eu consegui porque aí eu faço bolo e vendo, salgados... me ajudou bastante, mas eu ainda quero aprender mais coisa...”

Sobre a divulgação das ações de geração de renda, os entrevistados informaram que uns divulgam aos outros - “boca-a-boca” - mas a maioria informara o uso de carro de som, visitas domiciliares dos técnicos, cartazes e reuniões na comunidade, não tendo sido apontado esse fator como crucial na análise.

Com relação ao medo de perder o benefício, caso os beneficiários participem das atividades de geração de renda de modo mais efetivo, 100% dos entrevistados não manifestaram esse receio, chegando a dizer que é “*pura ignorância*” e que

“... às vezes não faço o curso porque não era o que eu queria, depois é muito rápido, não dá nem pra aprender, mas eu faço às vezes porque já serve pra minha família...”

Assim, a participação nas atividades, ainda que não gere renda ou não seja do interesse dos beneficiários, pode servir para a família se beneficiar, como nos cursos de manicure e cabeleireiro, pois muitos receberam o que convencionou-se chamar de **benefício indireto**, isto é, o aprendizado gera benefícios para a própria família, na medida em que eles economizam o que se gastaria pagando esses serviços para terceiros.

Uma das entrevistadas participou do curso de doces e salgados e de pintura em tecido; seu ponto de vista pareceu muito crítico com relação às ações de geração de renda ofertadas pelo município, revelou que os cursos, além da oportunidade de gerar renda, são importantes porque “... *esses cursos são uma terapia, agente faz amizades, interage, melhora a comunicação.. eu sou muito tímida e me ajuda a perder a timidez...*”, acrescentando que os cursos podem trazer outros ganhos relacionados à inclusão social e ao fortalecimento de vínculos.

6.2. ANÁLISE DA ENTREVISTA REALIZADA COM A GESTORA.

Em entrevista realizada com a gestora da Secretaria de Assistência Social do município, foi revelado que o planejamento das ações locais de geração de renda se dá da seguinte forma: as comunidades são escolhidas, tendo em vista o maior índice de vulnerabilidade existente e, a partir daí, são definidos os critérios de participação. Segundo ela, o principal critério é ser beneficiário do Programa Bolsa Família.

Não é feito nenhum estudo, nem de mercado, nem de consulta aos interesses da população beneficiária ou às potencialidades do local. Segundo informou a gestora, **às vezes** é realizada uma reunião na comunidade para identificar qual o curso que os beneficiários preferem.

A referida informou ainda que os cursos já realizados foram: doces e salgados, manicure e cabeleireiro, mas refere que “... o curso de cabeleireiro as beneficiárias não tiraram muito proveito para geração de renda, só queriam mesmo era se embelezar....”

Ratificou que a duração dos cursos ofertadas são de 40h, mas que às vezes, para beneficiar mais de uma comunidade, diminui a carga horária para 20h, deixando uma quantidade de 25 vagas para cada curso oferecido.

O local de funcionamento do curso, segundo informações dos gestores é, normalmente, o que se tem na comunidade, na maioria das vezes acontece em uma associação (se houver), ou mesmo na casa das beneficiárias.

Os cursos são divulgados por meio da rádio local, reuniões na comunidade, cartazes e visitas, informou-nos a gestora, confirmando o que os beneficiários haviam relatado.

Quando indagado sobre por que as famílias não exercem o que aprenderam para gerar renda; e ainda como a gestão poderia ajudar para as famílias alavancarem seus negócios, a então gestora não soube responder.

7. CONCLUSÃO

Como proposto inicialmente, este trabalho teve como objetivo analisar as atividades geradoras de renda complementares ao Programa Bolsa Família, no município de Mulungu no que se refere à gestão; assim como investigar da população beneficiária sua intenção de participação nessas atividades e qual o impacto das mesmas na renda familiar e autonomia financeira dos participantes.

A partir das entrevistas com as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família residentes no conjunto padre pedrosa, em Mulungu-CE, bem como da entrevista realizada com gestores do Programa no município, os objetivos acima discriminados foram alcançados.

Concluiu-se nesse estudo que a participação dos beneficiários nas atividades de geração de renda implementadas pela gestão é restrita, menos pela falta de divulgação, interesse ou medo de perda do benefício por parte dos beneficiários, e mais por conta da baixa qualidade na execução dessas ações e, especialmente, pela maneira como são implementadas no município.

As atividades são realizadas de forma aleatória e descontínua, carecendo de uma sistematização que ofereça resultados na qualidade de vida dos participantes, haja vista ser fundamental em qualquer política pública de qualidade seguir etapas que possam ser monitoradas como o diagnóstico, o planejamento, a execução e a avaliação dos resultados, o que não foi observado nessa pesquisa.

Além da descontinuidade que ocorre entre uma ação e outra, dada a rotatividade dos gestores, não se pode medir com clareza o impacto dessas atividades na renda familiar dos participantes, tendo em vista a falta de planejamento e, especialmente, a falta de incentivo do poder público em possibilitar que os beneficiários coloquem em prática os conhecimentos adquiridos, visando à geração de renda.

Há ainda lacunas relativas à questão logística e de infraestrutura, posto que não há um local apropriado para a realização das ações, problema que poderia ser minimizado com apoio dos demais entes federados, tendo em vista a dificuldade dos municípios em reunir recursos suficientes para a construção de um espaço próprio para a ocorrência dessas atividades ou para a formação de cooperativas de trabalho.

Observa-se ainda que as ações ofertadas são restritas à prática de um aprendizado específico e geralmente abarca o artesanato, a culinária e os serviços de

beleza, e poderia ampliar para atividades que levem em conta as potencialidades da cidade, e também abordar outros assuntos ligados ao empreendedorismo, gestão das finanças, produtividade e outros, a fim de empoderar os participantes à iniciação no mercado.

Por isso as atividades são, em sua maioria, ineficazes para os objetivos de geração de renda, embora possa gerar outros ganhos menores como o fortalecimento de vínculos, o aprendizado para si, a terapia, dentre outros. Porém sem gerar os resultados previstos no ideário do Programa Bolsa Família que é oportunizar uma saída sustentável das famílias através do trabalho.

Dentre outros aspectos importantes, percebeu-se uma gestão falha, pois não existe um estudo *a priori* de mercado e de potencial local; além disso, não há um monitoramento e avaliação sistemática dessas atividades capaz de identificar as falhas no processo para corrigi-las visando atingir seus objetivos.

É importante o incentivo da gestão para que as famílias tenham interesse nas ações de geração de renda, especialmente o apoio financeiro, o apoio logístico e o fomento a eventos para escoamento da produção e à formação de cooperativas ou outras formas de organização produtiva – fundamentais para gerar renda efetivamente.

Entretanto, há lacunas na gestão dessas ações. O Cadastro Único não é sequer utilizado como fonte de dados para a implementação de projetos dessa natureza, não havendo uma prioridade da política de assistência social local com relação ao fomento das ações de geração de renda.

Através da entrevista com os gestores, percebeu-se ainda um certo desconhecimento dos eixos centrais do Programa Bolsa Família, impedindo assim uma gestão eficaz. Acreditamos que parte desse desconhecimento é falha tanto do Estado, quanto da União na articulação de ações e capacitação de gestores e técnicos que incentivem essa política de geração de renda no município.

Para elevar a qualidade das ações no nível local, é fundamental repensarmos o modelo dessa política de geração de renda e priorizarmos essas atividades, tendo em vista que para combater a pobreza não basta apenas o acesso ao benefício monetário, mas oportunizar a autonomia dos beneficiários.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, F. Ataliba. **Crescimento Econômico, Pobreza e Desigualdade de Renda: o que sabemos sobre eles?** – ENSAIO SOBRE A POBREZA Nº 01. LEP/CAEN - UFC: Ceará, 2005.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social/Tribunal de Contas da União. 2 ed. atual. e ampl. Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/cnas/Eventos_CNAS/reunioes-descentralizadas/oficina-pactuacao-do-plano/cartilha-tcu-orientacoes-para-conselhos-da-area-de-assistencia-social.pdf/view?searchterm=conselhos. Acesso em 11 de maio de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Bolsa Família. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 27 de abril de 2014.

CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Cortez. (org.) **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília; IPEA, 2013.

CASTELL. Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário**. Petrópolis-RJ. Vozes, 1998.

COBO, Barbara. **Políticas Focalizadas de Transferência de Renda. Contextos e Desafios**. Rio de Janeiro, Cortez Editora, 2012.

CONTI, Irio Luiz. **Contextualização da Segurança Alimentar e Nutricional**. Módulo 1 – Aula 1. Curso à distância: Formação em Segurança Alimentar e Nutricional. 2012.

CRESWELL, Jonh W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3. Edição. Porto Alegre. 2010.

DINIZ, M. B.; ARRAES, R. A. **Novas Evidências para as Taxas de Pobreza no Brasil**.

FONTELES, A. ; LEOCÁDIO, ÁURIO ; ARRUDA, D. ; PRADO, K. P. L. A. ; FARIAS, G. . **Programa Bolsa Família e Mobilidade Social: Sociabilização, Trabalho e Educação nas Famílias Beneficiadas..** In: XXXV ENANPAD 2011, Rio de Janeiro. Anais do XXXV Enanpad 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas da Pesquisa Social**. 6ª. edição. São Paulo: Atlas, 2008.

HERRÁN, C. A.; **Reduzindo a pobreza e a desigualdade no Brasil**. 1. ed. Brasileira, 2005.

LAVINAS, L. **Transferência de Renda: o quase tudo do sistema de proteção social brasileiro**. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2006/artigos/A06A157.pdf>> Acesso em: abril de 2014

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da exclusão social no Brasil: radiografia de um país assimetricamente pobre**. Fortaleza. Banco do Nordeste do Brasil, 3ª. ed., 2012.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 29ª. edição. Petrópolis-RJ: Vozes, 2010.

ROCHA, Sônia. **Transferências de renda: o fim da pobreza**. 1ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se trata?** Rio de Janeiro, editora FGV, 2003.

SANT'ANA, Jomar Álace (2007). **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família**. Seminário População, Pobreza e Desigualdade, Belo Horizonte – Brasil, de 5 a 7 de novembro de 2007.

Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminárioPopulaçãoPobrezaDesigualdade2007>

Acesso em 12/03/14.

SANTOS, Claudia Roberta Bocca. **“Portas de Saída” da pobreza: a implementação dos programas complementares do Programa Bolsa Família em Manguinhos**. Rio de Janeiro, 2010.

SEN, AMARTYA. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, p. 109-135.

SILVA, Maria Ozanira da Silva (org.) **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo, Cortez, 2008.

YAZBEK, Maria Carmelita (et al). **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 03 edição. São Paulo: Cortez, 2007.

APÊNDICE

Roteiro da entrevista com as beneficiárias do Programa

Participação nas atividades;
Importância;
Acesso às atividades (divulgação - como ficaram sabendo);
Receio de perder o benefício;
Quais atividades são relevantes;
Colocaram em prática o que fizeram.

Roteiro da entrevista com gestor

O que é oferecido de atividade geradora de renda;
Como se define o que vão oferecer;
Estudos sobre a região/ perfil dos beneficiados;
Critérios para participar dos cursos oferecidos;
Quantidade de vagas, tipo do que é oferecido;
Como oferece (estrutura, local, tempo de duração, logística);
Como ocorre a divulgação.