

**DAR O PEIXE E ENSINAR A PESCAR: REFLEXÕES E SUGESTÕES PARA
INCENTIVO E MELHORIA NA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA ENTRE OS
BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

**GIVE THE FISH AND TEACH TO FISH: REFLECTIONS AND SUGGESTIONS
FOR ENCOURAGEMENT AND IMPROVEMENT IN THE GENERATION OF WORK
AND INCOME AMONG THE BENEFICIARIES OF BOLSA FAMÍLIA PROGRAM.**

José Cristovam Aragão de Araújo Neto¹
Cora Franklina do Carmo Furtado²
Fátima Regina Ney Matos³
Diego de Queiroz Machado⁴

RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar as ações desenvolvidas pelo Programa Bolsa Família (PBF) relativas ao seu eixo de programas complementares, considerando ações referentes ao fortalecimento de empreendimentos e preparação para o mercado de trabalho. Para tanto, optou-se pela utilização de pesquisa documental e o estudo de caso. No caso da pesquisa documental, o intuito de sua utilização consistiu em colher e reunir informações relativas ao desenvolvimento histórico do PBF, suas características e aspectos relacionados. Com relação ao estudo de caso, desenvolvido na fase de pesquisa de campo, o caso em questão foi o próprio Programa Bolsa Família, analisado no âmbito do município de Itapipoca, localizado no estado do Ceará, um dos primeiros a receber recursos do programa. Foi constatada a existência de uma experiência informal de cooperativa solidária. A geração de trabalho de renda para os beneficiários do PBF é fundamental, dentre outras coisas, para a sua afirmação do enquanto ferramenta de transformação social e não uma prática assistencialista.

Palavras-chave: Economia Solidária. Programa Bolsa Família. Estudo de Caso.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the actions taken by the Bolsa Família Program (PBF) relative to its axis of complementary programs, considering actions related to strengthening projects and preparation for the job market. Therefore, we chose to use documentary research and case study. In the case of documentary research, the purpose of its use was to collect and gather information on the historical development of PBF, its features and aspects. With regard to the case study, developed during field research, the case in question was the Bolsa Família Program, discussed under Itapipoca municipality, located in the state of Ceará, one of the first to receive program resources. It has been found that there is an informal experience of cooperative solidarity. The income generating work for BFP beneficiaries is crucial, among other things, for its affirmation as a tool of social transformation and not a welfare practice.

¹ UECE - Universidade Estadual do Ceará - Especialização em Gestão Pública – CE. doncrisxote@hotmail.com

² UNIFOR - Universidade de Fortaleza – Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas – PPGA – CE cora@mundolatino.com.br

³ UNIFOR - Universidade de Fortaleza – Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas – PPGA – CE fneymatos@unifor.br

⁴ UNIFOR - Universidade de Fortaleza – Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Administração de Empresas – PPGA – CE diegoqueirozm@yahoo.com.br

Keywords: Solidarity Economy. Bolsa Família Program. Case Study.

1 Introdução

A pobreza é um dos grandes entraves para o desenvolvimento do Nordeste e do Brasil, acarretando outros graves problemas sociais, como a violência e a prostituição. Com o intuito de minimizar esse impacto negativo sobre a sociedade brasileira, o governo federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, instituiu o Programa Bolsa Família (PBF). Constituindo-se como um programa de transferência de renda, com condicionalidades ligadas à educação e saúde, o PBF surgiu na primeira gestão do governo Lula, no ano de 2003, como parte das políticas estratégicas do Programa Fome Zero, sendo atualmente integrante do Plano Brasil sem Miséria, que tem como grande finalidade a erradicação da miséria no país.

Como consequência da sua extensão de alcance, o PBF é gerido de forma descentralizada entre união, estados, Distrito Federal e municípios. Esta descentralização em um sistema de redes federadas, existente em nosso país, permite as unidades federadas uma divisão de recursos e decisões na execução dos serviços. Assim, o PBF se estrutura em três grandes eixos: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares. Mesmo sendo comumente considerado apenas em relação ao primeiro eixo, da transferência de renda, que possui um caráter assistencialista, é nos dois outros eixos que o programa se desenvolve de maneira mais sólida quanto ao seu objetivo social. Dessa forma, no caso específico do terceiro eixo, de programas complementares, os elementos relacionados com a geração de trabalho e renda ganham destaque, dividindo-se em duas linhas de ação: fortalecimento de empreendimentos e preparação para o mercado de trabalho. Neste sentido, a emancipação socioeconômica das famílias beneficiárias do PBF é considerada tendo em vista a superação da pobreza mediante aspectos de sustentabilidade.

A partir dessas considerações e tendo como enfoque esse terceiro eixo do PBF, de programas complementares para geração de trabalho e renda, este estudo tem como objetivo analisar as ações desenvolvidas pelo PBF relativas ao seu eixo de programas complementares. Para tanto, foram consideradas ações referentes às suas duas linhas de ação — fortalecimento de empreendimentos e preparação para o mercado de trabalho — desenvolvidas em uma gestão municipal. Como campo empírico escolhido, optou-se por concentrar as análises da pesquisa em um município da região Nordeste, neste caso, o município de Itapipoca, no estado do Ceará, um dos primeiros a receber recursos do programa.

A fim de atingir o objetivo proposto, esta pesquisa utilizou-se de uma abordagem qualitativa, desenvolvida mediante pesquisa documental, em uma fase inicial, e posterior pesquisa de campo, cujo método de coleta de dados adotado consistiu na realização de entrevistas junto a indivíduos residentes no município e beneficiários do PBF, aplicadas com o auxílio de um roteiro temático estruturado. Desse modo, tornou-se possível o conhecimento acerca da contribuição de algumas das ações do PBF existentes no município, como os cursos de inclusão produtiva que lhe são vinculados, assim como a sua relação com o desenvolvimento socioeconômico desses beneficiários.

O estudo se estrutura inicialmente a partir de tópicos referentes aos aspectos conceituais do Estado de bem-estar social e economia solidária, seguidos da caracterização do PBF. Posteriormente são apresentados os aspectos metodológicos da pesquisa, com descrição dos métodos de coleta e análise dos dados. Em seguida esses dados são apresentados e analisados tendo em vista o objetivo proposto pela pesquisa. Finalmente, são discorridas algumas considerações acerca da pesquisa, a partir de suas implicações e perspectivas de pesquisas futuras derivadas de seus resultados. Deste modo, espera-se contribuir com a busca de novas estratégias, por parte do poder público nas esferas federal, estadual e municipal, para o incentivo e a melhoria da geração de trabalho e renda entre os usuários do PBF, especialmente no que se refere à viabilização de novos elementos de economia solidária, com incentivo ao crédito, à capacitação profissional e às iniciativas de trabalho e renda,

2 O Estado de Bem-Estar Social e a Economia Solidária

Contrapondo-se ao liberalismo econômico, onde o Estado não teria poder para regular o mercado, começa a ganhar espaço na década de 1920, primeiramente nos Estados Unidos, o modelo político econômico idealizado pelo economista britânico John Mainard Keynes, que passou a ser conhecido como Estado de bem-estar social. Segundo Coelho (2009, p. 88), “o Estado de bem-estar social sucede o Estado liberal, intervindo por meio de políticas públicas no mercado a fim de assegurar aos seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem-estar”.

No Estado de bem-estar social o Estado intervia e regulava o mercado e tinha como meta principal o desenvolvimento de políticas públicas voltadas principalmente às pessoas pobres, buscando assim diminuir as desigualdades sociais, melhorando a qualidade de vida das pessoas. Assim, o Estado, nesse contexto, assumiria a função de protetor social. No entanto, conforme ressaltado por Rua (2009), as políticas públicas não são simplesmente

Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. IV, n. 7, ago. 2013.

decisões advindas do Estado, mas um conjunto de estratégias e ações planejadas e executadas utilizando recursos públicos para atender demandas de necessidades do povo. Entidades privadas ou do terceiro setor também podem estar envolvidas na formulação e execução de políticas públicas, contudo, o poder decisório do governo prevalece em todas as etapas relativas a essas formas de política. Essas políticas são muito existentes dentro do modelo de estado de bem-estar social, fazendo com que o Estado desenvolva uma espécie de eixo de amparo à população, protegendo-a de consequências provenientes do autocontrole do mercado.

No Brasil, conforme apontado por Coelho (2009), o modelo de estado de bem-estar social começa a se delinear durante o primeiro mandato do presidente Getúlio Vargas, onde aparece relacionado com o processo de industrialização do país o que já lhe difere dos modelos desenvolvidos pelos países ricos nos quais a industrialização já era vigente. Neste período, foi possível observar uma maior organização, interligação e surgimento de políticas sociais e mecanismos de aparelhamento estatal que melhoraram as condições de vida de parte da população brasileira, como a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em 1943.

A partir de então, de acordo com Leite Júnior (2009), o Estado de bem-estar social brasileiro foi se desenvolvendo, influenciando, durante o período de ditadura militar, em ações como a unificação da previdência pública nacional, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), a implantação do Banco Nacional de Habitação (BNH), e o surgimento do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), dentre outros. Ainda nesse momento histórico, o estado de bem-estar brasileiro é mantido em meio a um processo de crescimento industrial, apontado como o período de maior crescimento econômico registrado até hoje no país.

Já na década de 1990, afirmam Silva et al. (2008), várias experiências locais de transferência de renda ocorreram em municípios brasileiros, culminando em 1996 com o surgimento do primeiro programa de transferência de renda no âmbito nacional, o Programa de Erradicação do Trabalho infantil (PETI). As experiências de transferências de renda surgidas nesse contexto tiveram uma predominância da exigência de contrapartidas ou condicionalidades por parte das famílias beneficiadas, sem, contudo, apresentarem grande repercussão. Somente no ano de 2001, com a criação do Programa Bolsa Escola, que repassava à família beneficiada R\$15 por cada criança de seis a quinze anos que tivesse frequência escolar mensal de no mínimo 85% do total estimado, esse tipo de política ganha

nova força. Conseqüentemente, em 2003, este programa se funde a outros existentes, como o Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação, nascendo então o Programa Bolsa Família (PBF), que se configura como um dos maiores programas de transferência de renda do mundo, tendo como principal meta o combate à pobreza no país.

O PBF, ao beneficiar indivíduos cujos rendimentos não são suficientes para seu sustento e de sua família, contribui para que seus beneficiários busquem alternativas de trabalho e renda, de forma a impulsionar um processo de inclusão produtiva de parte da população. Esse processo, comumente, desenvolve-se mediante elementos de economia solidária, cuja base fundamental reside nos aspectos de cooperação e solidariedade.

Surgindo em meados do século XIX, conforme Singer (s/d), a economia solidária apresenta-se como uma reação dos operários à exploração imposta pelo capitalismo industrial com o seu crescente maquinário que acabava e precarizava diversos postos de trabalho. Dessa maneira, a economia solidária passa a ser uma alternativa à exploração do trabalho própria do capitalismo, valorizando o ser humano mais do que o lucro que pode ser obtido por meio dele. Contudo, mesmo estando intimamente ligada ao empreendedorismo, vale ressaltar que nem toda atividade empreendedora é solidária, já que na empresa solidária, o capital é possuído apenas por seus trabalhadores, fundindo, assim, trabalho e capital em um modelo onde inexistem proprietários que não trabalhem na empresa. Conseqüentemente, como defendido por Guimarães (s/d), a adoção desse sistema empresarial valoriza o pequeno empreendedor, fortalecendo-o mediante a concorrência desleal imposta pelas grandes empresas capitalistas e, simultaneamente, colaborando para o estreitamento dos vínculos comunitários.

No Brasil, a formação das empresas solidárias se deu principalmente por meio de um processo de transição iniciado em empresas capitalistas, movido por meio de intervenções dos sindicatos das diversas classes laborais. Atualmente, são percebidas várias manifestações de economia solidária, na forma de cooperativas, que atuam de maneira informal por não se enquadrarem no aspecto legal da institucionalização ou mesmo por não divulgarem sua situação enquanto trabalhadores autogeridos (GUIMARÃES, s/d). Vale ressaltar que muitas não podem nem sequer oficialmente ser chamadas de cooperativas, pois, segundo a legislação brasileira, uma cooperativa para ser formada tem que ter no mínimo vinte cooperados, acrescentando-se a isso todos os trâmites burocráticos legais.

Contudo, o essencial dessa teoria está sendo praticado mesmo sem aprofundamento de conceitos por parte de seus praticantes ou de formalidades quanto ao seu registro. Desse modo, há uma grande possibilidade de disseminação da economia solidária nas situações de

Revista Gestão Pública: Práticas e Desafios, Recife, v. IV, n. 7, ago. 2013.

vida das pessoas que vivem em constante desemprego, estão em situação de emprego informal ou mesmo que trabalham em condições precárias, sendo a implantação de incubadoras de cooperativas uma dessas estratégias de disseminação. Conforme Gallo et al. (s/d), essas incubadoras se constituem como mecanismos de assessoria às pessoas que tem interesse em iniciar um empreendimento cooperativo, fornecendo um tipo de acompanhamento até o momento em que a cooperativa atingisse sua autonomia.

3 O Programa Bolsa Família

Conforme relatado anteriormente, o Programa Bolsa Família (PBF) teve seu surgimento influenciado por outras políticas sociais que lhe antecederam, como pode-se observar a seguir:

Embora o Programa Bolsa Família tenha sido criado apenas em 2003, sua criação é consequência de uma trajetória particular em políticas de proteção social seguida pelo Brasil nos últimos 40 anos, em especial após a Constituição de 1988. Esta trajetória tem elementos em comum com outros países latino-americanos, mas também conta com aspectos peculiares ao nosso país. (IPEA, on-line,p.7).

O PBF está atrelado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), estando ligado à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e inserido dentro da Estratégia Fome Zero, integrando o Plano Brasil Sem Miséria. Assim, o Bolsa Família consolida-se como o principal programa de enfrentamento a pobreza do país. Seu número de beneficiários, segundo o MDS (on-line) ultrapassa os 13 milhões, superado apenas pelo de beneficiários dos SUS, da educação pública e da previdência social. (IPEA, on-line) e está presente em todos os municípios brasileiros.

Os valores dos benefícios variam entre R\$ 32 e R\$ 306 e são distribuídos dependendo de fatores como renda familiar, número de crianças no domicílio e adolescentes frequentando a escola. Para serem atendidas pelo programa as famílias precisam ser cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO), que é realizado pelos municípios e seus dados enviados para os estados, Distrito Federal e união. Nem todas as famílias cadastradas são beneficiadas pelo PBF. Para serem cadastradas as famílias precisam dispor de um rendimento mensal por pessoa de até meio salário mínimo, já para serem beneficiadas pelo Bolsa Família devem declarar um rendimento mensal de até R\$140 por pessoa.

Desde o surgimento do Programa Bolsa Família no Brasil são feitas diversas críticas sobre o Programa taxando-o de mero assistencialismo. Contudo, percebe-se que não é feito

apenas o repasse do dinheiro às famílias beneficiadas, pois delas são exigidos como requisitos de permanência no programa o cumprimento das condicionalidades ou contrapartidas, que são divididas em três áreas: assistência social, educação e saúde. O não cumprimento de qualquer uma dessas condicionalidades por parte de algum dos membros das famílias beneficiárias acarreta o bloqueio, algumas suspensões e, por último, o cancelamento do benefício, caso a quebra de condicionalidades não cesse.

As condicionalidades da assistência social estão ligadas ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). As crianças e adolescentes de até quinze anos em risco de trabalho infantil ou que já o tenha praticado devem ser encaminhadas aos grupos de atividades do PETI e participar de 85% de sua carga horária mensal. Na área da educação, exige-se que as crianças a partir de seis anos de idade frequentem a escola, atingindo no mínimo 85% da carga horária letiva mensal, e os adolescentes de seis a dezessete anos devem cumprir a frequência mensal mínima de 75% da carga horária letiva. Por fim, na área de saúde, as condicionalidades são: vacinação em dia e o acompanhamento do desenvolvimento das crianças; mulheres de 14 a 44 anos devem verificar periodicamente sua pesagem nos postos de saúde; gestantes e nutrizes também devem frequentar o posto de saúde periodicamente.

A gestão do Programa é feita de forma descentralizada, sob a responsabilidade da União, estados, Distrito Federal e municípios. Juntos trabalham em parceria para garantirem o funcionamento adequado do PBF bem como na elaboração de estratégias nacionais e locais para melhorarem sua qualidade. Os municípios são responsáveis por realizar cadastro das famílias, coleta de dados para o PBF e acompanhar as famílias beneficiárias no intuito de garantir o cumprimento das condicionalidades exigidas. Cabe aos estados e Distrito Federal implantar e acompanhar o desenvolvimento do Bolsa Família nos municípios, dando suporte técnico por meio de capacitações e orientações específicas, desempenhando o papel de interlocutores da União com os municípios. Já a União disponibiliza os recursos financeiros para a execução do Programa, oferecendo apoio técnico aos estados e municípios. Além disso, pelo fato de o PBF ser de origem do Governo Federal, é desta unidade o maior poder de decisão em relação ao Bolsa Família, inclusive alteração de valores dos benefícios.

Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA, on-line), o PBF não se constitui em um direito e a União dispõe de recursos financeiros para mantê-lo. O critério que determina quais famílias estão aptas a serem beneficiadas é construído através da correlação entre renda familiar mensal e número de membros da família. Podem ser

beneficiadas famílias com uma faixa de renda per capita mensal que varie de R\$70 a R\$140. O benefício total é assim dividido:

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) trabalha com quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ 70, concedidos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrizes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38, concedidos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). (MDS, on-line)

Alguns conflitos observados na execução do Programa são gerados pelos recebimentos indevidos. Pessoas que estão fora do perfil conseguem se cadastrar e receber o benefício. Isto gera uma grande polêmica e, de certo modo, contribui negativamente para a credibilidade do Bolsa Família.

4 Aspectos Metodológicos

A fim de atingir o objetivo proposto, esta pesquisa utilizou-se de uma abordagem qualitativa de pesquisa social. Tal escolha deriva do próprio objeto de estudo, o Programa Bolsa Família, de cunho fundamentalmente social. Neste cenário, a pesquisa social ressalta-se como um conjunto de “tipos de investigação que tratam do ser humano em sociedade, de suas relações e instituições, de sua história e de sua produção simbólica” (MINAYO, 2007, p.47). Ademais, a pesquisa qualitativa, assim como qualquer atividade científica, conduz-se mediante a presença de paradigmas que delineiam sua abordagem e orientação. Carr e Kemmis (1986), ao abordar as pesquisas educacionais, distinguem três paradigmas principais, tratados como formas de orientação para a pesquisa qualitativa: positivista, cuja realidade se considera como estável e mensurável; interpretativa, que considera a realidade como sendo construídas pelos indivíduos; e crítica, que vê a realidade como fenômenos em transformação. Sobre esta última orientação, mais fortemente presente nesta pesquisa os autores defendem:

Um dos objetivos centrais da teoria crítica tem sido reavaliar a relação entre a teoria e a prática, à luz das críticas aos positivistas e abordagens interpretativas para a ciência social que surgiram ao longo do século passado. [...] Em complacência com a ciência moderna, os teóricos críticos viram um grande perigo para a sociedade moderna: a ameaça do fim da própria razão. A razão tinha sido substituída pela técnica, o pensamento crítico sobre a sociedade pelo seguimento da regra cientificista (CARR; KEMMIS, 1986, p. 131, tradução nossa).

Diante da complexidade do objeto analisado neste estudo, também na abordagem utilizada esta complexidade se ressalta. Como afirma Nelson et al. (1992 apud DENZIN; LINCOLN, 2006, p. 21), “a pesquisa qualitativa é um campo interdisciplinar, transdisciplinar e, às vezes, contradisciplinar, que atravessa as humanidades, as ciências sociais e as ciências físicas. A pesquisa qualitativa é muitas coisas ao mesmo tempo. Tem um foco multiparadigmático”.

Dentro deste universo de ação da pesquisa qualitativa, optou-se pela utilização de duas das metodologias qualitativas apontadas por Godoy (1995): a pesquisa documental e o estudo de caso. No caso da pesquisa documental, utilizada em uma etapa inicial da pesquisa, ressalta-se a variedade de documentos com possibilidade de uso para extração de dados — jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios, estatísticas e elementos iconográficos. Nesta pesquisa, o intuito de sua utilização consistiu em colher e reunir informações relativas ao desenvolvimento histórico do PBF, suas características e aspectos relacionados, já apresentados anteriormente.

Com relação ao estudo de caso, desenvolvido na fase de pesquisa de campo, sua vantagem reside na análise de fenômenos “dentro de algum contexto da vida real” (GODOY, 1995, p. 25), sendo o caso em questão o próprio Programa Bolsa Família, analisado no âmbito do município de Itapipoca, localizado no estado do Ceará. O município de Itapipoca está localizado a 147,3 km de Fortaleza, capital do estado, e seu território é de 1614,68km² conforme o Governo do Estado do Ceará (on-line). Segundo IBGE (2010), o município tem uma população de 116.065 habitantes, distribuídos em doze distritos: Itapipoca, Arapari, Assunção, Baleia, Barrento, Bela Vista, Calugi, Cruxati, Deserto, Ipu Mazagão, Lagoa das Mercês e Marinheiros.

Segundo o MDS (on-line), até maio de 2012 haviam 16.796 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Município de Itapipoca, sendo repassado pelo MDS a esse município o valor de R\$2.157.112 para esse mesmo período. De acordo com o Censo 2010 do IBGE (on-line), 35.780 domicílios de Itapipoca foram recenseados. Se fizermos a equivalência de um domicílio por família observaremos que 46,94% das famílias residentes em Itapipoca são beneficiárias do PBF, daí a sua escolha como campo empírico.

Como método de coleta de dados, optou-se pela aplicação de entrevistas, conduzidas com o auxílio de um roteiro temático estruturado em seis questões principais, junto às famílias beneficiárias do PBF. Obedecendo ao critério de saturação dos dados, foram realizadas cinquenta entrevistas, aplicadas em diferentes momentos e locais: na fila do Cadastro Único

(CADÚNICO), onde as famílias fazem o cadastro e atualização de dados para recebimento do benefício; em alguns domicílios de beneficiários do PBF; e até mesmo dentro de um pau de arara, durante o trajeto cotidiano realizado por moradores do município. Posteriormente, tais entrevistas foram transcritas e analisadas tendo em vista o objetivo deste estudo de analisar as ações desenvolvidas pelo PBF relativas ao seu eixo de programas complementares, considerando ações referentes às suas duas linhas de ação: fortalecimento de empreendimentos e preparação para o mercado de trabalho.

5 Apresentação e Análise dos Resultados

O Programa Bolsa Família foi implantado no município de Itapipoca já no ano de 2003, quando foi lançado em âmbito nacional, como nos informou a coordenação municipal do Cadastro Único. O PBF é gerido pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) na pessoa de um assistente social. O atual prédio da secretaria e, conseqüentemente, do CADÚNICO localiza-se no Centro Social Urbano (CSU).

A primeira etapa do cadastro consiste na organização de filas com horários definidos até o momento das pessoas entrarem na sala e serem escutadas pelo entrevistador. Nessa etapa, as pessoas respondem a um questionário elaborado por técnicos do Governo Federal e aplicado por funcionários do CADÚNICO municipal, os entrevistadores também conhecidos como cadastradores. Nesta primeira fase, os usuários fornecem informações essenciais sobre sua família, tais como, rendimento, composição familiar, entre outros. A partir disso, a família, dependendo do seu perfil, pode ou não passar a receber o benefício.

A partir dos dados coletados na pesquisa de campo, percebeu-se que várias pessoas beneficiárias do PBF estavam fora do perfil financeiro estipulado pelo programa. Essas pessoas, que recebiam indevidamente o benefício, informavam erradamente sua renda familiar no ato do cadastro. Tal informação é corroborada pelo estudo realizado pelo IPEA (on-line) que afirma que um dos maiores problemas do PBF é no registro da renda do beneficiário que, por ser auto-declaratória, facilita as fraudes no repasse dessas informações. No município de Itapipoca, esta disparidade também é confirmada ao considerar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar realizada pelo IBGE no ano de 2006, segundo MDS (on-line). Ela demonstra que a estimativa de famílias pobres com o perfil de inserção no PBF era de 13.805 famílias, já o número de famílias beneficiadas até maio de 2012 atingiu o número de 16.796.

Uma das maneiras encontradas pelas mulheres para emitir informações não verídicas ao cadastro era declarar, por exemplo, que morava só ou com filhos, omitindo assim a existência de seu cônjuge que conseqüentemente poderia ser associado a um rendimento financeiro. Também foram comumente percebidos casos em que era os indivíduos declaravam que não tinham renda quando, na verdade, em muitos casos tinham rendas fixas e bens que ao serem vistos no domicílio já caracterizavam uma possível fraude. Por exemplo, em alguns desses domicílios havia caminhonete na garagem.

Com relação à percepção que os beneficiários têm do PBF, observou-se que o sentido mais apreendido é o da mera transferência de renda, sem atribuir importância ao que existe por trás dos eixos das condicionalidades e das gerações de oportunidades. O retorno imediatista da pura transferência de renda gera uma espécie de cegueira e acomodação por parte dos beneficiários que, dessa forma, contribuem para que a imagem do programa seja dominada pelo teor assistencialista. Além disso, o receio de perderem o benefício era muito perceptível entre os usuários. Os que recebiam devidamente preocupavam-se em cumprir as condicionalidades do Programa e estar atento a qualquer notícia sobre o benefício, já os usuários que recebiam indevidamente temiam ter sua irregularidade descoberta pelos técnicos responsáveis pelo acompanhamento do Programa. Além disso, como apenas o lado assistencialista era ressaltado pela maioria dos beneficiários do PBF, era concebido como um direito que assistia a todos ou, mesmo sabendo que não estavam no perfil, agiam de má fé porque outros em igual situação já haviam se cadastrado.

Embora a transferência de renda fosse a prioridade entre os beneficiários o eixo das gerações de oportunidades do PBF também funcionava no município gerido pelo governo municipal. Essas oportunidades foram caracterizadas por meio de cursos de inclusão produtiva sob a responsabilidade da secretaria do trabalho e desenvolvimento social local. O maior objetivo da execução desses cursos é a qualificação de seus alunos visando inseri-los no mercado de trabalho e o empreendedorismo. Em parceria com o Governo Federal e instituições como SENAC e SENAI, por exemplo, a prefeitura oferece cursos profissionalizantes ligados ao Plano Brasil Sem Miséria, o PRONATEC, cujos alunos têm que obrigatoriamente estar inseridos no Cadastro Único.

Os cursos de inclusão produtiva da STDS de Itapipoca existem desde o ano de 2005, sendo mantidos por diversos recursos e suas vagas destinadas prioritariamente aos beneficiários do Programa Bolsa Família. Alguns dados quantitativos referentes aos cursos no período de janeiro de 2006 à setembro de 2011 foram fornecidos por uma funcionária da

coordenação desses serviços. Dentre as informações está exposto o total de alunos que concluíram os cursos durante esses anos: 6.214. Este número de concludentes ainda é relativamente baixo, em se tratando desta ação da gestão municipal se considerando as 16.720 famílias beneficiadas no município até outubro de 2011, segundo dados do MDS (on-line). Pode-se perceber com a pesquisa que menos da metade das famílias beneficiadas pelo PBF em Itapipoca tem pelo menos um de seus membros com o certificado de conclusão desses cursos.

Com o propósito de compreender com mais intensidade o funcionamento desses cursos, bem como sua eficiência quanto ao ganho financeiro de seus concludentes, fizeram parte dos indivíduos entrevistados beneficiários que concluíram alguns desses cursos de inclusão produtiva. Todos esses entrevistados são do sexo feminino, consequência do fato de que a maioria foi consultada durante a fila do Cadastro Único, que atende comumente mulheres, pois são elas as preferidas para exercerem a titularidade do benefício. A predominância da mulher enquanto titular do benefício pode ser explicada pelo fato de a mulher ocupar uma maior centralidade no núcleo familiar, estando mais próxima aos filhos e direcionando os gastos para o suprimento das necessidades familiares. Tal cenário é confirmado por Vieira (2009), que afirma:

Existe uma diretriz do PBF para privilegiar a mulher como responsável legal. Esse padrão segue as evidências levantadas em experiências de ação social no Brasil e no exterior, que indicam que as mulheres são mais seletivas no gasto e privilegiam a família (VIERA, 2009, p. 376).

Com relação à idade, houve entrevistadas de cinco grupos etários: o primeiro grupo, de 20 a 29 anos de idade; o segundo grupo, de 30 a 39 anos; o terceiro, com idades variando de 40 a 49 anos; o quarto grupo varia de 50 a 59 anos; e por fim, o quinto grupo com uma faixa etária de 60 anos adiante. Neste sentido, houve uma predominância de concludentes dos cursos com faixa etária entre 30 a 39 anos, aparecendo em último lugar as pessoas idosas. Talvez uma maior ausência dos idosos nesses cursos deva-se ao fato de uma ideologia de caráter excludente do mercado de trabalho, que prega a busca por força de trabalho descartando, de uma maneira geral, os potenciais trabalhadores da terceira idade. Contudo, independente da faixa etária, a maioria das pessoas que concluiu os cursos de inclusão produtiva da STDS no município de Itapipoca responderam que nunca obtiveram trabalho ou renda a partir do aprendizado dos cursos. Isso é um indicador que contribui para repensar a gestão dessas atividades e a forma em que estão se desenvolvendo.

Nas falas das entrevistadas, a justificativa mais constante de não terem obtido trabalho ou renda por meio desses cursos é a falta de incentivos para que depois do curso pudessem ser direcionadas a alguma atividade produtiva. Estes incentivos são tanto materiais e relacionados a orientações diversas sobre aquisição de crédito, começar cooperativas entre outros. Reproduz-se, a seguir, o trecho da entrevista realizada com uma das entrevistadas que concluiu o curso de jornal trançado no ano de 2010:

- Pesquisador: Em sua opinião esse curso era bom para gerar renda para a senhora?
- Entrevistada A: Era, se eu fizesse os produtos para revender eu já ia ganhar dinheiro. Eu tenho vontade de fazer minhas coisas para vender.
- Pesquisador: E por que a senhora não fez os produtos?
- Entrevistada A: Eu achava melhor que fosse trabalho de equipe.
- Pesquisador: Esse curso contribuiu para aumentar sua renda?
- Entrevistada A: Não, porque eu não continuei.
- Pesquisador: Se a senhora pudesse desenvolver alguma atividade para melhorar sua renda qual seria?
- Entrevistada A: Abrir um negócio. Assim abrir um negócio tipo uma lanchonete, uma venda de roupa...
- Pesquisador: O que falta para a senhora abrir o seu negócio?
- Entrevistada A: Para abrir o negócio a gente tinha que arrumar o dinheiro, né?

Percebe-se que a entrevistada, ao terminar o curso, sentiu-se desorientada, sem saber como produzir o que aprendeu. Queria produzir em equipe, no entanto não conseguiu se unir com um grupo. Essa vontade de trabalhar unida em um grupo produtivo de forma associativa não está explícita apenas na fala exposta anteriormente, sendo observados indícios de tentativas de se trabalhar em cooperativas entre os concludentes de outros cursos, como pode-se observar neste trecho de uma entrevista com outra beneficiária do PBF:

- Entrevistada B: Eu acho que os cursos que vieram para cá num deram aproveitamento, até cooperativa a gente formou só que não deu certo... porque entre o coordenador do grupo teve desavença.
- Pesquisador: O que você acha que poderia incentivar o empreendedorismo entre os beneficia.
- Entrevistada B: Eu acho que era uma associação, uma cooperativa para os que participaram do curso, a prefeitura dá uma ajuda.

Para o beneficiário do Programa Bolsa Família se desenvolver social e economicamente faz-se necessário uma geração ou melhoria de sua renda, porém o mercado de trabalho tradicional no geral não é uma opção tão emancipatória. Esse cenário é explorado pelo sociólogo alemão Clauss Offe, que enxerga a política social como criadora e reguladora da mão de obra assalariada, ou seja, a política social na visão desse autor está inevitavelmente

relacionada ao emprego e renda, no sentido da proletarização, isto é na relação patrão empregado. Em certa medida este conceito de Offe (1984) colabora com a percepção do quanto é importante para um melhor desenvolvimento sócio econômico dos usuários do Programa Bolsa Família sua inserção no mercado de trabalho, tendo em vista que, para o autor alemão, isto se constitui numa das principais ou até mesmo na principal forma de socialização apresentada pelo estado capitalista.

Contudo, a visão de trabalho e renda no contexto da proposta desta pesquisa, no âmbito da política social do Programa Bolsa Família vai além do conceito de Offe (1984) por, entre outras coisas, não se restringir apenas ao trabalho assalariado e compreender que o mercado de trabalho brasileiro não é representado somente pelo emprego formal, ou seja, pelos empregos com carteira assinada (VOGEL; YANOULLAS, 2001).

Como forma de melhorar e ampliar os serviços voltados para a geração de trabalho e renda geridos pelo município com enfoque nos beneficiários do PBF, percebe-se a necessidade de elaboração de ações que promovam a economia solidária, o incentivo ao crédito, cursos de inclusão produtiva e preparação para o mercado de trabalho. Vale ressaltar a priorização da economia solidária em detrimento da inserção dessa mão de obra no mercado de trabalho convencional, tendo em vista que a economia solidária surge como uma alternativa à exploração do trabalho própria do capitalismo, valorizando o ser humano mais do que o lucro que pode ser obtido por meio dele.

Além da fala das entrevistadas, expostas anteriormente, foi identificado ao longo da realização das entrevistas um prática de economia solidária. Algumas concludentes do curso de culinária da STDS, moradoras da localidade de São Daniel, no distrito do Arapari, estavam abrindo uma fábrica de bolos em sistema cooperado (Figura 1).



Figura 1 - Mulheres trabalhando no interior da Fábrica de Bolos de São Daniel.

Fonte: Foto cedida por moradores locais, 2012.

Em entrevista realizada junto às trabalhadoras da fábrica, ficou clara a percepção de que, mesmo sem nunca terem ouvido falar de economia solidária, ali seria uma fábrica onde não haveria empregados e nem patrões, mas que todas cooperadas seriam proprietárias. A ideia de implantar essa fábrica de bolos na localidade de São Daniel originou-se a partir de um contato que estabeleceu com uma experiência semelhante em outro município cearense, situado na Costa da Ibiapaba. Um grupo de doze mulheres se interessou em organizar o projeto e, junto ao Banco do Nordeste (BNB), tiveram acesso ao crédito que lhes proporcionou iniciarem o negócio.

Essa fábrica é agregada à associação de moradores de São Daniel, inclusive utilizando seu CNPJ, quando necessário. O número de mulheres trabalhando, doze, está abaixo do mínimo exigido para a formação legal de uma cooperativa, que é de 20 cooperados. Portanto, no aspecto legal, a cooperativa de São Daniel não existe. Contudo, na prática, o ideal que rege seu funcionamento é de uma cooperativa solidária.

O exemplo constatado em São Daniel ilustra a concreta possibilidade da existência de trabalho cooperado, aos moldes da economia solidária no município de Itapipoca. A gestão municipal poderia ter um papel fundamental no apoio dessa forma de produção, quer por meio de incubadoras de cooperativas, mediação de obtenção de crédito, ou por diversos outros caminhos, de uma maneira concatenada com os cursos de inclusão produtiva, já disponibilizados pela STDS municipal.

6 Considerações Finais

A qualidade da execução do Programa Bolsa Família no Município de Itapipoca elevou-se quando a geração de oportunidades para os beneficiários do PBF foi posta em prática por meio dos cursos de inclusão produtiva oferecidos pela STDS local. No entanto, a cobertura dos cursos de inclusão produtiva precisa ser estendida, atendendo um número maior de famílias beneficiárias. Sugere-se também à gestão municipal a realização um acompanhamento com as pessoas que concluíram esses cursos para direcioná-las a ações que gerem renda.

Percebe-se que os programas complementares que auxiliam na geração de trabalho e renda no PBF precisam ser ampliados e diversificados no município de Itapipoca. Assim, a cidade terá um avanço na melhoria das condições socioeconômicas dos beneficiários, para

além da transferência de renda, contribuindo, assim dentre outras coisas, com o desligamento voluntário daqueles que, através destes programas complementares já superaram a faixa de renda que é pré-requisito para a permanência no PBF.

Defende-se aqui a inserção das pessoas oriundas desses cursos em cooperativas de economia solidária, por entender que o mercado de trabalho convencional, geralmente precariza a vida humana. As incubadoras de cooperativas solidárias são ferramentas que podem ser bastante úteis à gestão do município caso opte por esse modelo de produção.

Tendo em vista o exposto, esta pesquisa pôde colaborar de uma forma bastante pertinente à criação e melhorias de ações voltadas para geração de trabalho e renda no município de Itapipoca e, desse modo, contribuir para que o Programa Bolsa Família deixe de ser enxergado por muitos como assistencialismo e passe a ser reconhecido como uma fonte de transformação social. Contudo, diante das limitações inerentes aos métodos de pesquisa utilizados, sugere-se, como prerrogativas para estudos posteriores, a realização de análises semelhantes em outros municípios, a fim de validar os resultados observados neste estudo.

Referências

CARR, W.; KEMMIS, S. **Becoming critical: education, knowledge, and action research**. London: University Press, 1986.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. Florianópolis: UFSC; Brasília: CAPES UAB, 2009.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: _____. **O planejamento da pesquisa qualitativa – Teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

GALLO, A. R. et al. **Incubadora de cooperativas populares: uma alternativa à precarização do trabalho**. Disponível em: <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>>. Acesso em: 26 nov. 2011.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa – Tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GUIMARÃES, G. (Org). **Sindicalismo & Cooperativismo: a economia solidária em debate - transformações no mundo do trabalho**. São Paulo: UNITRABALHO, (s/d).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

_____. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 19 mai. 2011.

LEITE JÚNIOR, A. D. **Desenvolvimento e mudanças no estado brasileiro**. Florianópolis. UFSC. Brasília: CAPES UAB, 2009.

MINAYO, M. C. S. **O Desafio do Conhecimento – Pesquisa qualitativa em saúde**. 10. ed. São Paulo: Hucitec, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios>>. Acesso em: 25 mai. 2012.

_____. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/index.php>>. Acesso em: 23 jun. 2012.

_____. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/tabelas/mi_social.php>. Acesso em: 25 jun. 2012.

OFFE, C. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1984.

RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2009.

SILVA, M O. S. et al. **A política social brasileira no século XXI – A prevaência dos programas de transferência de renda**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SINGER, P. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil**. Disponível em: <<http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv2.pdf>> Acesso em: 26 nov. 11.

VIEIRA, A. Sistemas de informação e de gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; UNESCO, 2009.

VOGEL, A.; YANOULLAS, C. (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda e controle democrático: a qualificação dos conselheiros estaduais de trabalho no Brasil**. São Paulo. UNESP. 2001.