

Articulações entre a atuação do Programa Bolsa Família e o trabalho de seus beneficiários

Marllon Emanuel Souza Medeiros de Vasconcelos (UFPE) - marllon.vasconcelos@gmail.com

Débora Paschoal Dourado (UFPE) - dcpdourado@gmail.com

Resumo:

Este estudo teve como objetivo analisar a articulação da atuação do Programa Bolsa Família (PBF) com aspectos relativos ao trabalho. Para tal, o locus de pesquisa foi a cidade de Caruaru, dado a fragilidade e precariedade que caracteriza as relações de trabalho nesta região. No referencial teórico é apresentada uma caracterização do PBF e de seus elementos institucionais. Posteriormente analisa-se alguns dos principais estudos e análises do PBF. Foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo, tendo como principais fontes de dados entrevistas não-estruturadas, observação não participante e análise documental, utilizando-se da técnica bola de neve com critério de seleção de participantes. Os resultados indicaram como particularmente importante na atuação do PBF o Centro de Gestão Bolsa Família (CGBF), os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a rede de oficinas e cursos relacionadas ao Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho). Destaca-se a importância da participação dos CRAS, já que estes representam uma porta de acesso para uma perspectiva mais ampla da Assistência Social. A pesquisa também sugere que a articulação entre o PBF e os programas complementares tem sido insuficiente, destacando a necessidade de melhores articulações, bem como da ampliação e criação de novos espaços de inclusão.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família. Programas de Transferência de Renda. Trabalho.

Área temática: GT-13 Globalização, Periferia e Desenvolvimento

Introdução

Após três décadas de estagnação no Brasil, em meados da década de 2000, ocorreu a retomada do crescimento econômico, a recuperação do poder aquisitivo dos salários, melhorias na distribuição de renda e o crescimento do consumo por meio do endividamento das famílias. (SAMPAIO JUNIOR 2013). Este novo contexto deu contornos a um novo projeto político-econômico que partiu de uma releitura de alguns dos ideais do desenvolvimentismo do século XX.

O que pode-se denominar neodesenvolvimentismo, segundo Boito Junior e Berringer (2013), iniciou-se com a adoção de uma política econômica de apoio às grandes empresas nacionais e de recuperação de salários, aliada a políticas sociais de redistribuição de renda. De acordo com Bresser-Pereira (2006), também existe um retorno à defesa do pacto social entre o Estado, capitalistas e a classe trabalhadora.

Para Boito Junior e Berringer (2013), o neodesenvolvimentismo se estabeleceu sobre este novo pacto social, conduzindo a uma transformação no bloco de poder interno. O novo pacto social seria composto pelo Estado, segmentos da burguesia nacional, a baixa classe média, o operariado urbano, e uma massa marginal, composta por subempregados, trabalhadores informais e por conta própria e desempregados. De acordo com os autores, cada um destes grupos tem recebido contrapartidas, ainda que de modo bastante desigual. À burguesia nacional coube a proteção e o favorecimento do Estado, enquanto à classe baixa média e o operariado urbano favoreceram-se das políticas de valorização dos salários e o aumento da capacidade de consumo. Quanto ao grupo da massa marginal, a principal contrapartida foi representada pelos Programas de Transferência de Renda, sendo o Programa Bolsa Família (PBF) o maior e mais representativo (BOITO JUNIOR; BERRINGER, 2013).

O PBF foi criado em 2003 pelo governo federal e, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2016a), é um programa de transferência de renda direta com condicionantes, com foco de atuação em famílias pobres e extremamente pobres. Possui três eixos principais: promover o alívio imediato da pobreza; reforçar o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, por meio de suas condicionantes e, por último, auxiliar o desenvolvimento das famílias por meio de ações e programas complementares, contribuindo para a superação de sua situação de vulnerabilidade e pobreza (MDS, 2016a).

Desde sua criação, diversos estudos têm comprovado o sucesso do PBF, especialmente no que se refere à diminuição da pobreza e da desigualdade de renda e melhorias nas áreas de saúde e educação (CAMPELLO, 2013; PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013; JANNUZZI; PINTO, 2013). No entanto, para que as famílias superem sua situação de vulnerabilidade e pobreza, um dos objetivos declarados do programa, segundo o MDS (2016a), melhorias em suas relações de trabalho são necessárias. Como indica Boito Junior e Berringer (2013), o grupo de beneficiados do PBF é composto principalmente por subempregados, trabalhadores informais e desempregados, nestes termos, especialmente vulneráveis às relações de trabalho precárias.

Apesar da importância das relações de trabalho dos beneficiários para que o PBF alcance um de seus principais objetivos, estudos sobre as articulações entre as atividades oferecidas pelo PBF e ao trabalho dos beneficiados ainda são escassos, conforme indicam Barbosa e Corseuil (2013). Diante da escassez de estudos sobre a articulação das atividades do PBF com aspectos ligados ao trabalho dos beneficiários, este estudo teve como objetivo analisar a articulação da atuação do Programa Bolsa Família com aspectos relativos ao trabalho. O *locus* da pesquisa foi Caruaru, maior cidade do Polo de Confecções do Agreste. Esta escolha se deu devido a fragilidade e precariedade que caracteriza as relações de trabalho nesta região, sendo fortemente marcadas pela informalidade, terceirizações e subcontratações (SEBRAE; 2013).

Referencial Teórico

O Bolsa Família

Em 2003 o governo Federal criou o Programa Bolsa Família (PBF), com o objetivo principal de unificar os programas de transferência, até então dispersos, e garantir uma cobertura nacional. A proposta de unificação de programas conduziu a uma melhora qualitativa e quantitativa, ampliando o público atendido e elevando significativamente o montante de recursos destinados (CAMPELLO, 2013).

Segundo o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2016a), o PBF é um programa de transferência de renda direta com condicionantes, com foco de atuação em famílias pobres, com renda per capita entre R\$ 77,01 e R\$ 154, e extremamente pobres, rendas per capita até R\$ 77. O programa possui três eixos principais: promover o alívio imediato da pobreza; reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social, por meio de suas condicionantes; e, por último, auxiliar o desenvolvimento

das famílias por meio de ações e programas complementares, contribuindo para que as famílias superem sua situação de vulnerabilidade e pobreza.

As condicionalidades seriam compromissos assumidos pelas famílias beneficiárias e pelo poder público, e possuem o objetivo declarado pelo MDS (2016a) de ampliar o acesso destas famílias aos direitos sociais básicos. As condicionalidades referem-se a exigências, principalmente em aspectos ligados as áreas de saúde, como cartão vacinação para crianças e acompanhamento pré-natal para gestantes, e de educação, como a obrigatoriedade da matrícula escolar e estabelecimento de frequências mínimas. As condicionalidades não devem se destinar apenas às famílias, mas também ao poder público, considerando que este deve conceder condições de acesso para que estas sejam cumpridas (MDS, 2015a).

Segundo Paiva, Falcão e Bartholo (2013), a criação do PBF representou a consolidação da ruptura com o modelo do sistema de proteção social brasileiro criado na década nos 1920 de carácter, predominantemente, contributivista e reprodutor da estrutura de desigualdade presente na sociedade. Mudanças no sistema de proteção social brasileiro teriam começado com a Constituição Federal de 1988 com o estabelecimento de benefícios não-contributivos para trabalhadores rurais e pessoas incapacitadas de trabalhar, por idade ou deficiência. No entanto, apenas com a consolidação dos programas de transferência de renda condicionada no PBF, passou a haver um reconhecimento da pobreza como um problema social e se estabeleceu um programa destinado as pessoas com capacidade produtiva, no entanto, sem condições de renda para participar de um sistema de proteção social contributivo.

A gestão do PBF é descentralizada, ou seja, é compartilhada pela União, pelos Estados e distrito federal e pelos municípios. Cabe a gestão federal o gerenciamento, a operacionalização, o acompanhamento e a fiscalização do programa, enquanto os Estados e o distrito federal são responsáveis pelo apoio aos municípios na implementação. Por fim, são os municípios que são responsáveis pela gestão local, devendo identificar e cadastrar as famílias (MDS, 2016a).

De acordo com Cohn (2010), o acompanhamento das condicionalidades significou uma importante fonte de informação sobre as condições e deficiências de acesso destas famílias aos serviços sociais de saúde e educação. Deste modo, os condicionantes permitiram uma melhor articulação entre órgãos públicos ligados as áreas de assistência social, saúde e educação em torno dos beneficiados. Para o autor, estas informações advindas do acompanhamento das condicionalidades representa um importante elemento na articulação entre políticas de alívio imediato da pobreza com políticas de superação da pobreza ao longo prazo.

Licio, Mesquita e Currelero (2011) também avaliam positivamente as interfaces do PBF com os Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), da Saúde (MS) e da Educação (MEC), no que se refere ao acompanhamento das condicionalidades. No entanto, os autores observam que não está clara a articulação do PBF com os chamados programas complementares, em áreas como inclusão produtiva, alfabetização e qualificação profissional, não sendo observável uma convergência dessas ações para com às famílias beneficiárias. Isto tem resultado em programas fragmentados e com problemas de escala. Neste sentido, os autores enfatizam o desafio de uma melhor articulação intersetorial no que tange aos programas complementares, de modo a priorizar o público atendido pelo PBF.

Estudos e avaliações

Diversos estudos têm confirmado efeitos positivos do PBF, especialmente no que se refere à diminuição da pobreza e da desigualdade de renda e melhorias nas áreas de saúde e educação. No que tange a diminuição da desigualdade e pobreza, Soares et al. (2010), tendo como base dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), atribuem ao programa 16% da queda total da desigualdade no período dos anos 2000, e 60% da redução da pobreza somente no período entre 2007 e 2009, mesmo em um momento em que a renda dos mais pobres caía. Para os autores, o sucesso do PBF está relacionado à sua ótima focalização, apontando que a maioria dos recursos do programa, 80% ou mais, vão para o 40% mais pobres. Em trabalho mais recente, Paiva, Falcão e Bartholo (2013), reafirmam que o PBF é altamente efetivo na redução da pobreza e da pobreza extrema com um baixo investimento (0,4% do PIB). Estes autores também destacam o papel da ótima estratégia de focalização nesta redução.

Helal e Neves (2010), discutem os motivos que levam o PBF a ter um reconhecido sucesso em sua estratégia de focalização, tanto em termos de baixo nível de vazamento, poucas famílias inelegíveis recebem o benefício, como em termos de baixa ineficiência, a maioria das famílias elegíveis recebem o benefício. Para tal, os autores se debruçam sobre o problema da ação coletiva, ou seja, como as instituições públicas podem pautar-se de acordo com o interesse coletivo, e não de acordo com interesses de indivíduos ou grupos. O problema da ação coletiva é especialmente relevante no contexto brasileiro, dada a tradição de patrimonialismo que podemos observar em suas instituições.

Para esclarecer este questionamento são indicados por Helal e Neves dois possíveis caminhos, um voltado para a atuação individual, contemplando o papel que a agência, a

racionalidade e a formação de preferência têm para atuações que buscam os interesses coletivos. Já o segundo caminho destaca o desenho institucional e é baseado em um equilíbrio entre o isolamento do Estado e das instituições frente a pressão de grupos de interesse, o insulamento, e a inserção do mesmo na sociedade, de modo a evitar um demasiado isolamento e a incapacidade de atingir o interesse público decorrente deste.

Helal e Neves não creem que o sucesso do PBF possa ser explicado por questões individuais, já que a formação de inclinações individuais voltadas para o interesse público não é facilmente observada em outras políticas e programas públicos brasileiros, apontando que o desenho institucional melhor esclarece os bons resultados. O desenho institucional desde programa teria importantes elementos de insulamento, dado a participação da Caixa Econômica Federal (CEF), uma instituição burocrática profissional, e as normatizações do MDS que regulam e padronizam a atuação dos municípios. Por outro lado, também está presente no desenho do programa elementos de inserção social, por meio da atuação das prefeituras, próximas aos grupos sócias, conferindo capacidade de atuação ao programa e resultando em sua baixa ineficiência. Nestes termos, o sucesso do PBF em sua estratégia de focalização poderia decorrer de sua particular combinação de elementos institucionais, insulamento burocrático e de inserção social (HELAL; NEVES, 2010).

No que se refere à área de educação, estudos como o de Cireno, Silva e Proença (2013) têm confirmado não apenas a maior retenção escolar entre os beneficiados, com também melhores desempenhos escolares. Os autores realizaram um estudo que utilizou dados provenientes do Ministério da Educação (MEC) e do MDS para analisar o desempenho na Prova Brasil, níveis de reprovação, abandono escolar e a distorção idade-série para alunos da 5º e 9º ano de escolas públicas. Os resultados indicaram piores desempenhos de alunos do 5ª ano beneficiários do PBF em relação aos alunos não-beneficiários em todos os critérios, possivelmente dado situações de fragilidade socioeconômica. No entanto, os alunos beneficiários do 9º conseguiram reverter essa desvantagem nos critérios desempenho e reprovação, ou mesmo assumir uma pequena vantagem nos critérios abandono escolar e distorção idade-série. De acordo com os autores, os resultados indicam que a participação no PBF auxiliou na redução da diferença no desempenho dos alunos.

Por sua vez, Feijó e Pires (2015) realizaram uma pesquisa sobre a percepção de beneficiárias titulares do PBF moradores da região sul de Campinas (SP) no que se refere à educação e frequência escolar de seus filhos. Os resultados indicaram que todas as mães aprovaram e suportam a existência da condicionalidade de frequência escolar do programa.

Além disso as beneficiárias relataram não ter dificuldades de acesso à escola para seus filhos, no entanto destacaram que quanto mais velhos os filhos se tornam mais árdua é a tarefa de cumprir a condicionalidade da educação. Neste sentido, Feijó e Pires (2015), argumentam para uma redefinição do desafio da educação no Brasil, do acesso, relativamente já universalizado, para a qualidade, de modo a melhor reter os jovens. Outro achado é que as mães acreditam que a educação trará melhores oportunidades para o futuro de seus filhos, ainda que seja apenas por meio da legitimação conferida por um diploma formal.

Pires (2013) levanta questionamentos sobre a ligação implicitamente assumida pela condicionalidade de educação, que uma maior escolaridade conduzirá a melhores rendas futuras, por meio do emprego. O autor argumenta que por um lado a condicionalidade não leva em consideração a qualidade do ensino, fator decisivo para inserção profissional, e por outro mesmo uma formação profissional de qualidade não garante o acesso a um bom emprego, dado os movimentos de precarização e insegurança no mercado de trabalho. No entanto, o autor conclui que a condicionalidade possui um efeito simbólico positivo, gerando o fortalecimento dos sentimentos de pertencimento e reconhecimento sociais nos beneficiários que comprem as condicionalidades.

Na área de saúde existem estudos como o de Camelo, Tavares e Saiani (2009), que a partir da análise de dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde (PNDS) de 2006, demonstram o feito positivo do programa sobre aspectos como a nutrição. Outro estudo realizado por Rasella et al. (2013), ainda mais amplo, tendo como base a análise de dados e Ministério da Saúde, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do MDS, aponta para o feito positivo do PBF em aspectos como as taxas de vacinação de crianças, acompanhamento pré-natal de grávidas, a redução da desnutrição e quedas nos índices de mortalidade infantil.

Outro aspecto positivo frequente atribuído ao programa diz respeito ao empoderamento das mulheres, titulares preferenciais do benefício, correspondendo a 93% destes, segundo Campello (2013). De acordo com Jannuzzi e Pinto (2013), diversas pesquisas sugerem que as mulheres beneficiárias têm ganhado maior autonomia e poder de escolha dentro das famílias, tornando-se financeiramente menos dependentes de seus maridos. As mulheres beneficiárias também teriam uma participação mais ativa no controle do planejamento familiar, o que pode ter contribuído para que a redução da taxa de natalina entre a camada da população brasileira com menores níveis de renda tenha sido maior do que a média nacional.

Ainda dentro desta temática, Carloto e Mariano (2012) realizaram uma pesquisa junto às beneficiárias do programa residentes nas cidades de Londrina (PR) e Uberlândia (MG), com o objetivo de analisar a percepção destas sobre empoderamento e autonomia. Segundo as autoras, para as beneficiárias empoderamento e autonomia se relaciona principalmente ao trabalho, pois este traz renda e independência financeira. No entanto, apenas cerca de metade das beneficiárias trabalhavam e em trabalhos pouco qualificados, precários e de baixa remuneração, em geral até meio salário mínimo. Entre as motivações apresentadas que dificultam a busca por qualificação e melhores trabalhos está a predominância das atividades intrafamiliares, no cuidado dos filhos e dos lares. As autoras destacam, ainda, que as exigências das condicionalidades, sem o oferecimento de serviços públicos de apoio, podem aumentar às responsabilidades domésticas das mulheres beneficiárias, já que, comumente, estas são as únicas responsáveis pelos filhos.

Carloto e Mariano (2012) atribuem às beneficiárias do PBF a percepção de que empoderamento e autonomia estão diretamente ligados ao trabalho, percepção que demonstra a importância do trabalho para o desenvolvimento das famílias. Entre os principais objetivos do PBF, segundo o MDS (2016a), está o de colaborar com as famílias para a superação de sua situação de vulnerabilidade e pobreza, o que passa, necessariamente, melhorias em suas relações de trabalho. No entanto, estudos que se debruçam sobre as relações de trabalho dos beneficiários ainda são bastante escassos.

Estudos como o de Oliveira e Soares (2013), interessam-se por analisar um possível desestímulo ao trabalho decorrente da participação no programa, também denominado de “efeito preguiça”, como defendem alguns críticos do programa. Porém, os autores chegaram à conclusão que o PBF não impacta de forma significativa a oferta de mão-de-obra no mercado, com pequenas reduções da busca de emprego por mulheres beneficiárias, que, segundo os autores, passam a trabalhar menos para cuidar dos filhos e outras atividades domésticas por questões culturais.

De modo não muito diferente, Barbosa e Corseuil (2013) estudaram uma possível influência dos Programas de Transferência de Renda sobre a procura de trabalho informal, já que este não seria identificado pelos gestores dos programas e poderia ter a preferência de beneficiários receosos de perder o benefício. Porém, a análise empreendida pelos autores indicou não haver correlação entre o programa e a opção entre trabalho formal e informal.

Essa escassez de estudos que se debruçam sobre articulações entre o PBF e o trabalho dos beneficiários, apesar de sua relevância para o alcance dos objetivos do programa, evidenciam a pertinência de estudos que analisem o tema de modo mais aprofundando.

Metodologia

Esta pesquisa foi caráter essencialmente qualitativo, desde modo propõe-se a investigar problemas sociais ou humanos, enfatizando a necessidade de uma visão ampla e complexa do fenômeno estudado (CRESWELL, 1997). O *locus* da pesquisa foi cidade de Caruaru, principal cidade do Polo de Confecções do Agreste. Nesta região a presença da informalidade é marcante, chegando a 80% dos empreendimentos, bem como relações de terceirização e subcontratação, tornando o trabalho comumente frágil e precário (SEBRAE; 2013).

O acesso aos entrevistados se deu por meio da Secretaria da Criança, Adolescente e Políticas Sociais do município de Caruaru. As entrevistas com gestores e operadores, cujas atividades estão ligadas, direta ou indiretamente, ao PBF, se deram pelo critério bola de neve de seleção. Segundo Merriam (2009), na seleção bola de neve são identificados participantes chave que facilmente correspondem aos critérios da pesquisa, e por meio desses se estabelece os demais participantes da pesquisa. Inicialmente foi visitado um núcleo de gestão, denominado neste estudo como Centro de Gestão Bolsa Família (CGBF), onde foram realizadas entrevistas com o gestor do PBF em Caruaru e com uma assistente social.

As informações coletadas durante as entrevistas e as recomendações dos próprios participantes indicaram os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como pertinentes aos interesses da pesquisa. Os entrevistados recomendaram especificamente uma visita ao CRAS Salgado, dado sua abrangência de atuação, o bairro Salgado, maior de Caruaru, e o bairro São João da Escócia, e a representatividade das atividades desempenhas nesses bairros da economia de cidade, majoritariamente ligadas às confecções. No CRAS Salgado foram entrevistas duas assistentes sociais, uma destas ligada ao CGBF, apesar de desempenhar suas atividades nos CRAS espalhados pela cidade.

Por último, tanto estas entrevistas quanto as primeiras destacaram a relevância presumida da rede de cursos e oficinas oferecidas aos beneficiários. Deste modo, também foi realizada uma entrevista com a coordenadora do setor de Inclusão Produtiva, ligado ao Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho).

Posteriormente foi realizada uma visita ao Centro de Qualificação Profissional (CQP) 3, também ligado ao Acesso ao Trabalho, onde foi entrevistado um instrutor das oficinas.

A coleta de dados se deu principalmente por meio de entrevistas não-estruturadas, conforme orientada por Merriam (1998), de modo a melhor captar as particularidades do relacionamento dos entrevistados com o PBF. Estas entrevistas foram conduzidas em torno das experiências pessoais dos entrevistados na realização de suas atividades, com as perguntas variando conforme o que foi relatado. Também foi considerada a observação não participante, que ocorreu nos momentos de visita ao CGBF, CRAS Salgado e CQP, consistindo principalmente na consideração da atuação dos gestores e operadores ligados ao PBF. Finalmente, foi considerada a análise documental como terceira fonte de dados. Os principais documentos analisados foram comunicados e notícias divulgadas pelos websites do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e da Prefeitura de Caruaru (MERRIAM, 1998).

Os dados coletados foram analisados por meio da análise de conteúdo, utilizando-se da definição e estrutura de análise propostas por Bardin (2009). Entre as modalidades de análise de conteúdo, considerou-se apropriada para o objetivo deste estudo a análise temática, que “consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido” (BARDIN, 2009, p. 131).

O Centro de Gestão Bolsa Família

Em Caruaru, a gestão do PBF é de responsabilidade da Secretaria da Criança, do Adolescente e de Políticas Sociais. De modo mais direto, em Caruaru, existe um centro de gestão e operacionalização do PBF, denominado nesta pesquisa de Centro de Gestão Bolsa Família (CGBF). Foram realizadas entrevistas com Alexandre, Letícia e Mariane, vinculados ao CGBF. Alexandre é o gestor do PBF em Caruaru, tendo iniciado sua participação no programa como cadastrador em 2003, assumiu a gestão a partir de 2010. Já Letícia e Mariane são assistentes sociais do programa. Letícia atua no próprio CGBF, já Mariane, apesar de também estar ligada ao centro de gestão, atua nos CRAS espalhados pela cidade.

Segundo Alexandre (entrevista, 20/11/15) e Letícia (entrevista, 20/11/15), em seu primeiro contato com o CGBF, os usuários passam por um cadastrador que efetuará a coleta de informações socioeconômicas sobre suas estruturas familiares. Estas informações são de caráter

autodeclaratório, não havendo necessidade de comprovação prévia das mesmas. Estes dados são então encaminhados ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); por meios digitais, onde haverá o cruzamento dos mesmos com outras fontes de dados, com o objetivo de confirmar a veracidade das informações prestadas. Deste modo, a seleção dos beneficiários do programa não ocorre nas instâncias municipais do PBF, mas sim na instância federal do MDS.

De acordo com o MDS (2016b), as atividades de cadastramento, realizam-se continuamente, mesmo para as famílias já cadastradas, já que ocorre o recadastramento anual. As famílias são obrigadas a recadastrar seus dados a cada dois anos, ou quando ocorrem mudanças na sua estrutura familiar. Além disto, os beneficiários são solicitados a realizar a atualização de suas informações cadastrais sempre que o cruzamento dos dados fornecidos ao CadÚnico com outras fontes Governo Federal apresentar discrepâncias. O recadastramento dos dados tem como objetivo garantir que as famílias beneficiárias continuam em situação de elegibilidade para o programa (MDS, 2016b)

De modo complementar às ações de cadastramento, ocorreram as atividades de acompanhamento. Segundo Alexandre (entrevista, 20/11/15) as atividades e acompanhamento são realizadas principalmente por meio das assistentes sociais que trabalham para o programa. As assistentes sociais fazem visitas aos beneficiários para averiguar famílias que apresentam indícios de irregularidade apontados no cruzamento de dados. Além disto, também é realizado o acompanhamento das famílias que descumprem as condicionalidades do programa. As famílias que estão em situação de descumprimento das condicionalidades podem ter o benefício bloqueado e devem procurar as instâncias de gestão do CGBF para que haja o desbloqueio (ALEXANDRE, entrevista, 20/11/15).

Nestes termos, quando descrito a atuação das assistentes sociais no contexto do CGBF, foram destacadas as atividades de acompanhamento ou averiguação dos dados cadastrais e das situações de descumprimento das condicionalidades. Essa concepção é bem evidenciada pelas seguintes descrições da atuação das assistentes sociais:

A gente faz uma prestação de serviço a esse programa, que é fazer visitas domiciliares. Para constatar realmente se de fato elas têm perfil de estar no programa ou não, né? (LETÍCIA, entrevista, 20/11/15)

As assistentes sociais, elas trabalham quando, no caso, a assistente social no bolsa família ela atua especificamente em que situação? Quando há uma denúncia de irregularidade de recebimento do bolsa família, então aquela pessoa passa o nome daquela que tá recebendo e

o endereço, automaticamente, a gente aciona a assistente social. (ALEXANDRE, entrevista, 20/11/15)

Aí aqui eu vou ver o motivo de bloqueio, de que foi bloqueado, ou que foi cancelado, e no caso eu faço o encaminhamento, no caso pra o que que tem que ser feito, por falta de atualização, se foi descumprimento por baixa frequência, educação, se foi saúde. Então eu faço toda a informação da situação que se encontra o benefício, é esse o meu trabalho. (MARIANE, entrevista, 08/12/15)

As atividades de cadastramento e acompanhamento são fundamentalmente voltadas para garantir a focalização do PBF. A atenção com esta área é condizente com as afirmações de autores como Soares et al. (2010) e Paiva, Falcão e Bartholo (2013), que apontam a ótima focalização como um dos principais fatores do bom desempenho do programa. Os valores e atitudes descritos na gestão e operacionalização no contexto do CGBF frequentemente estão voltados à garantia deste aspecto do programa. A forma como o Alexandre sintetiza as atividades de gestão é exemplar da importância atribuída à focalização, como pode ser observado abaixo:

A gestão é justamente você direcionar o atendimento. Como direcionar esse atendimento? Você identificar realmente, nas cidades, onde existem os bolsões que o governo federal chama de bolsões de miséria. Você direcionar o atendimento do Bolsa para aquele público alvo. (ALEXANDRE, entrevista, 20/11/15)

Helal e Neves (2009) apontam dois elementos como centrais na focalização do PBF: seu baixo vazamento, ou seja, poucas pessoas inelegíveis recebem o benefício, e a baixa ineficiência, referente ao fato de a maioria que é elegível recebe o benefício. Ambos os elementos estão presentes nos discursos dos entrevistados. De modo geral, as justificativas dadas para as atividades de acompanhamento e averiguação envolvem garantir um baixo vazamento do programa:

No caso, se tem uma família que recebe indevidamente, tem famílias que não recebem porque não tem vaga e estão deixando de receber por estas famílias que estão usufruindo do programa de forma indevida [...] Porque tem um critério do cadastro, cadastro é auto declaratório, então o cadastrador só vai colocar o que você falar, o que você falar ele vai colocar, se você estiver falando mentira, ele vai colocar mentira, se estiver falando a verdade, ele vai colocar uma verdade (LETÍCIA, entrevista, 20/11/15).

Ou seja, aí toda renda que ele declara realmente pra gente é auto declaratório. Por isso que você vê, em algumas situações, alguma

pessoa que realmente possa não ter o perfil e tá recebendo o bolsa família, por conta dessa declaração informada (ALEXANDRE, entrevista, 20/11/15).

Como pode ser observado, para os entrevistados, o não vazamento do programa é algo importante, dado que o recebimento ilegítimo do benefício pode implicar no não recebimento do benefício por famílias elegíveis. Como tal, são destacados em seus discursos possíveis pontos de vazamento, como o fato das informações passadas pelos usuários serem auto declaratórias. Para ajudar a sanar estes espaços de vazamento, são apontadas algumas atitudes dos próprios operadores e gestores de programa, como a atenção dos digitadores para dados incomuns e o posterior acionamento das assistentes sociais para que seja agendada uma visita.

Eles fazem o cadastro e se no cadastro for percebido que essa pessoa tá omitindo informação, aí o cadastrador pega a fichinha do beneficiário e também nos entrega pra fazer a visita e constatar as informações que são prestadas no ato do cadastro. Aí nosso trabalho é mais voltado nessa área LETÍCIA, entrevista, 20/11/15.

Além do não vazamento do programa, a atuação descrita no CGBF também se volta para garantir uma baixa ineficiência, ou seja, que as famílias elegíveis para o programa tenham acesso ao mesmo. Dentre as atitudes voltadas para garantir a baixa ineficiência descritas pelos entrevistados uma das mais destacada é a recente reestruturação da forma em que são disponibilizados os serviços relativos ao PBF em Caruaru em direção a uma descentralização.

De acordo com Alexandre (entrevista, 20/11/15), as atividades relativas ao PBF em Caruaru eram centralizadas no CGBF, o que impunha um distanciamento em relação às comunidades mais afastadas do centro urbano, onde este se encontra. Em 2013 ocorreu um processo de descentralização, com as atividades de cadastramento e acompanhamento do PBF passando a também serem realizadas nos CRAS espalhados pelas zonas urbanas e rurais de Caruaru. De acordo com as declarações, o processo de descentralização teve como objetivo ampliar o atendimento e o aproximar dos usuários:

Então esse trabalho, vem fazendo justamente com ampliação da área de atendimento com os CRAS, que a gente tem conseguido abranger a região que era mais afastada, que é zona rural. A gente, justamente, começou a atingir essas comunidades que era mais difícil vir até aqui. [...] O CRAS, vamos dizer assim, é a porta de entrada. Como está dentro da comunidade, ou seja, mais próximo a essas comunidades justamente

carentes, então é mais fácil para ele identificar esse público alvo (Alexandre, entrevista, 20/11/15).

Para Helal e Neves (2010) o sucesso da focalização do PBF certamente se deve ao desenho institucional do programa, considerando pouco provável que este sucesso esteja relacionado a ações individuais. No entanto, as descrições aqui analisadas sugerem que aspectos de ações individuais, além dos institucionais, também podem estar contribuindo para a focalização do programa, ao menos no contexto de Caruaru. As descrições das atividades dos entrevistados, em geral, relacionam-se a focalização, seja nas tentativas de aproximar-se do público alvo, seja no acompanhamento das assistentes sociais, ou na atenção com dados irregulares nos cadastros.

Deve-se ressaltar que os entrevistados também destacaram alguns aspectos institucionais como importantes para a focalização do programa, como melhoria nos cruzamentos de dados públicos na etapa das declarações dos usuários destacadas por Alexandre ou nas atividades de fiscalização, enfatizadas por Letícia:

Por que o procedimento correto é: tudo que é declarado aqui é enviado online através da para o MDS onde ele vai fazer todo o cruzamento de dados né, pelo CPF, pela carteira de trabalho, pra ver se aquela família, realmente o que declarou no Cadúnico é verdadeiro ou se ela tem uma renda extra (Alexandre, entrevista, 20/11/15).

Está melhorando a área de fiscalizar, de fiscalizar essas famílias porque eram muitos benefícios indevidos, pessoas que chegavam aqui e omitiam informação (LETÍCIA, entrevista, 20/11/15).

Apesar da ênfase na descrição das atividades da assistência social no CGBF estar na operacionalização dos acompanhamentos, em alguns momentos também são descritas ações que são definidas como de “conscientização” dos beneficiários. Talvez em decorrência do próprio processo de acompanhamento, também são demonstradas preocupações com as atitudes e motivações dos beneficiários, que podem, de acordo com os entrevistados, se conformar com sua situação presente e não ter interesse em sair de uma condição de dependente da Assistência Social:

Mas nós explicamos pra eles, é melhor você estar estabilizado, com carteira assinada, do que ganhar um complemento de renda. Porque você sabe que o bolsa família não um salário que vá suprir (LETÍCIA, entrevista, 20/11/15).

A gente tá sempre batendo na informação que é melhor voltar aos estudos do que arrumar um emprego, ter mais chances pra trabalho do que depender do bolsa família. Essa questão de conscientização, atinge um percentual, mais a gente queria atingir mais alto, né (MARIANE, entrevista, 08/12/15).

Apesar de estarem presentes, estas atividades voltadas para orientação dos beneficiários foram pouco citadas. A ênfase dada nas descrições das atividades sempre estava ou nas ações operacionais de cadastramento ou de acompanhamento. Por sua vez, o processo de descentralização das atividades do PBF em Caruaru estreitou os laços entre o CGBF e os CRAS. A próxima subseção apresenta a discussão relativa as atividades do PBF no contexto dos CRAS, especificamente no CRAS Salgado.

O CRAS

Segundo o MDS (2016c), os CRAS são uma porta de entrada para a Assistência Social, tendo como objetivo fortalecer a convivência com as famílias e comunidades, sendo importante para sua atuação o conhecimento sobre o território e de suas comunidades. Deste modo, os CRAS atuam como organizadores e articuladores da rede e políticas socioassistenciais. Os principais serviços oferecidos nos CRAS são o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), além de orientações sobre benefícios assistenciais e da inscrição no CadÚnico.

Como descrito por Helal e Neves (2010), a inserção do Estado e das políticas públicas junto a sociedade pode ser um importante elemento para garantir a capacidade de atuação e atingimento do interesse coletivo. Considerando-se a proximidade com as comunidades carentes que os CRAS por definição devem ter e a necessidade do conhecimento sobre o território e as próprias comunidades para a sua atuação, os CRAS podem representar um importante elemento de inserção das políticas públicas na sociedade.

Apesar destes indicativos, a descentralização das atividades do PBF para os CRAS teve como objetivo declarado a ampliação e a aproximação do atendimento de comunidades carentes que tinham dificuldade de acesso ao CGBF, localizado próximo ao centro urbano de Caruaru, como relatado por Alexandre (Entrevista, 20/11/15). No entanto, este maior envolvimento dos CRAS também introduz novos elementos na rede de atividades do PBF, como será discutido a seguir.

Ao todo, em Caruaru existem dez CRAS, sendo cinco em zonas urbanas e cinco em zonas rurais. Diante de limitações de pesquisa, optou-se por concentrar as análises nos CRAS da Zona Urbana, sendo dentre estes escolhido o CRAS Saldado para coleta de dados. No âmbito dos CRAS Salgado foi realizada entrevistas com Daniele, assistente social e técnica de referência do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.

Desde a descentralização, as atividades de cadastramento e acompanhamento realizadas no CGBF também passaram a ser realizadas nos CRAS. Para tal, estão disponíveis diariamente dois cadastradores, um no turno da manhã e outro no turno da tarde. Com relação ao acompanhamento das assistentes sociais se trabalha com um sistema de revezamento entre os CRAS. Duas assistentes sociais vinculadas ao CGBF realizam atendimentos nos CRAS, uma responsável pela zona rural e outro pela zona urbana. As assistentes circulam pelos CRAS, estando presentes um dia da semana em cada CRAS, de modo que todos sejam contemplados.

As atividades de acompanhamento das assistentes sociais ligadas ao CGBF, também no CRAS, parecem estar também restritas ao acompanhamento operacional das condicionalidades, relacionando-se a liberações, bloqueios e cancelamentos. Nestes termos, não há distinção considerável entre os serviços, e o modo como estes são desempenhados, de cadastramento e acompanhamento nos âmbitos do CGBF ou dos CRAS, a não ser a maior aproximação com a comunidade. No entanto, o fato dos beneficiários procurarem os CRAS abre oportunidades para novos contatos além daqueles restritos a questões operacionais do PBF.

Entre os serviços oferecidos especificamente pelo CRAS Salgado, conforme observado durante as visitas e relatado nas entrevistas, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) é um elemento de destaque. De acordo com o que foi apresentado por Daniele (entrevista, 20/11/15), assistente social do CRAS, o Serviço de SCFV é um desenrolar dos Programas de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), agora unificados em um único sistema de fortalecimento de vínculos. Como parte do SCFV, no CRAS do Salgado são oferecidas aulas de dança, balé e violino. Existe também um anexo em um loteamento chamado Fernando Lira, onde são oferecidas aulas de capoeira, hip-hop e teatro.

Daniele (entrevista, 20/11/15) relatou que os beneficiários têm a percepção de que as atividades do PBF se limitam apenas ao cadastro. Ainda de acordo com a entrevistada, essa percepção da restrição das atividades relativas ao programa é desafiada dentro do contexto do CRAS, onde os usuários são apresentados desde os primeiros contatos com outros benefícios e componentes da rede de Assistência Social.

Inclusive assim, essas pessoas que vem para o bolsa, nós já oferecemos os serviços, explicamos que o bolsa só não é um... E assim, a instituição, ela só não é para o cadastro do bolsa, porque foi mistificado (que é) (DANIELE, entrevista, 20/11/15).

Durante as observações do trabalho de campo ficou claro que a atuação no CRAS é menos limitada às questões operacionais, com os elementos de orientações e ligações com outros serviços sociais desempenhando um papel mais central. Em todos os atendimentos de beneficiários que foi possível acompanhar, ainda que o motivo da visita fosse apenas a atualização de cadastro, os beneficiários passaram não apenas pelos cadastradores, mas também foram atendidos pelas assistentes sociais do SCFV.

Também são desenvolvidas outras atividades em termos de acompanhamento das condicionalidades, de modo que o atendimento não se limita a passagem pela assistente social do CGBF, que atente às terças-feiras no âmbito do CRAS Salgado, para que seja efetuado o desbloqueio. Formam-se grupos de reuniões com os usuários para discutir as condicionalidades, onde são apresentados relatos de vida e discussões sobre as estruturas familiares, de modo que é dada uma ênfase ao papel estruturante do PBF para as famílias, e é sob essa ótica que as condicionalidades são percebidas e apresentadas:

A gente também faz reuniões periódicas, descumprimentos de condicionalidades do bolsa família, que são as condicionalidades que o governo impõe as famílias, não de forma a bloquear, ou cancelar o benefício, mas de futuramente, de garantir um futuro melhor, porque a exigência é de acompanhamento na saúde e na educação. Aí a gente sempre tá orientando as famílias com essas questões, não só dizer que o benefício é x por mês, que vai suprir as necessidades, entendeu, sempre a gente tá orientando nessa base (DANIELE, entrevista, 20/11/15)

Estas observações sobre o papel das condicionalidades apresentadas por Daniele, são coerentes com aquele definido pelo MDS (2016a), ou seja, como forma de garantir o acesso dos beneficiários aos serviços públicos. No entanto, mais do que enfatizar o papel das condicionalidades, muitas das atividades desempenhadas no âmbito do CRAS versão sobre uma perspectiva ampla do Serviço Social, como pode ser observado na fala de Daniele abaixo:

Só que aí a gente procura informar essas pessoas a tarem contribuindo com o INSS como dona de casa ou dono de casa de baixa renda, né, pra que futuramente, ou até num acidente de trabalho. E aí a gente fala de todos os benefícios da previdência, né que estas pessoas contribuam

com esse mínimo, que é uma taxinha mínima de trinta e poucos reais, que elas venham a pagar e que ficam acobertadas pela previdência. E também a gente orienta quando ao BPC, que é o benefício de prestação continuada, que essas famílias às vezes trabalham a vida inteira, chega determinado momento, ou que estão doentes, não podem trabalhar mais e que não tem nenhuma seguridade (DANIELE, entrevista, 20/11/15).

Porém, a maior ênfase na descrição das orientações para os beneficiários foram aquelas relacionadas à qualificação profissional. Cursos profissionalizantes e oportunidades de inserção são temáticas constantemente presentes nas descrições das atividades de orientação, como descrito por Daniele:

Então, as pessoas que moram aqui perto já vêm, já procuram o CRAS aqui, que é mais localizado, mais próximo da casa deles, né. Aí já faz seu cadastro, já faz tudo. E aí a gente já oferece os cursos, tanto, assim Pronatec, agora de ontem pra hoje abriu novamente curso profissionalizante, que passou um tempão, o ano quase todo, que já é pelo governo né. E nós temos aqui, pela secretária de ação social, também, cursos profissionalizantes pra comunidade (DANIELE, entrevista, 20/11/15)

As orientações versam sobre oportunidades de qualificação e inserção profissional e abrangem tanto programas públicos, de âmbito federal até o local, como parcerias com instituições privadas. Durante um momento da entrevista, o pesquisador pôde acompanhar as orientações dadas a uma ex-beneficiária sobre oportunidades de cursos e programas de Menor Aprendiz para seus filhos, havendo oportunidades de pré-cadastro na própria instituição.

Esta ênfase dada às orientações sobre qualificação e inclusão profissional relaciona-se de modo mais claro como proposta de articulação entre o PBF e os chamados programas complementares. De acordo com o MDS (2016a) a articulação do PBF com os programas complementares visa possibilitar o desenvolvimento das famílias, sendo um importante elemento para que estas consigam superar a situação de vulnerabilidade. A atuação nos CRAS parece potencializar oportunidades de uma necessária ligação entre estes programas complementares e os beneficiários.

Após análise da estrutura do PBF, Licio, Mesquita e Currelero (2011) verificaram que não há uma verdadeira convergência das ações dos programas complementares para os beneficiários do PBF, já que existem definições pouco claras de como e porque esta convergência deve ocorrer. Os autores apontam como uma das dificuldades para que essa convergência ocorra o fato de que muitos desses programas não estão acostumados a trabalhar

com as famílias mais pobres e têm dificuldades em compreender os beneficiários como público prioritário de suas ações. Certamente que apenas uma melhor articulação entre os CRAS e o PBF não é suficiente para promover a convergência necessária entre os programas complementares e os beneficiários, já que esta convergência depende, entre outros fatores, de melhores articulações intersetoriais e ampliações, porém, conforme indicado nas entrevistas, pode representar um ponto de encontro entre as partes envolvidas nesta relação.

A partir das entrevistas, acredita-se que a integração entre as atividades do PBF e os CRAS, ao menos no contexto analisado, conferiu novos contornos a relação com os usuários, ajudando a ultrapassar um caráter enfaticamente operacional.

Na próxima seção é apresentada uma análise da rede de oferta de cursos, tanto aqueles relativos ao programa federal Pronatec como aqueles oferecidos pela gestão municipal, participantes da rede de inclusão produtiva, incluídos no Acessuas.

Acessuas Trabalho

De acordo com o MDS (2016d) o objetivo do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) é promover a acesso de usuários da Assistência Social ao mundo do trabalho, sendo executado em parceria com as secretarias de assistência social dos municípios e do Distrito Federal. As ações do Acessuas Trabalho envolvem articulação de políticas públicas e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade social para oportunidades de inclusão produtiva existentes nos municípios, havendo articulação de parcerias com órgãos e entidades governamentais e não governamentais, conforme descrito pelo MDS (2016d).

Num esforço de caracterização da rede de oferta de cursos profissionalizantes, ligados ao Acessuas Trabalho, aos beneficiários do PBF em Caruaru foram realizadas entrevistas com a coordenadora do setor de Inclusão Produtiva do município de Caruaru, Sonia Ramos, e com um instrutor da oficina de corte e costura oferecida no Centro de Qualificação Profissional (CQP) 3. Vale destacar que o setor de Inclusão Produtiva está ligado ao Acessuas Trabalho e é de responsabilidade da Secretaria da Criança, do Adolescente e de Políticas Sociais.

Para a coordenadora do setor de inclusão produtiva Sônia Ramos (entrevista, 27/11/15), a rede de oferta de cursos profissionalizantes em Caruaru pode ser dividida em duas categorias. A primeira categoria é formada pelos cursos ofertados pelo governo federal por meio do

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Na segunda categoria estão as oficinas ofertadas pela Secretária da Criança, Adolescente e Políticas Sociais.

Segundo o Ministério da Educação (MEC) (2016), entre os objetivos do Pronatec estão a expansão, interiorização e democratização de cursos de educação profissional e tecnológica. Os beneficiários dos programas de transferências de renda estão entre o público alvo do Pronatec declarado pelo MEC (2016), portanto, possuem relação direta com os mesmos e, por isso, neste estudo tomaram papel significativo na medida em que se ligam com questões de trabalho dos envolvidos. Os cursos do Pronatec são financiados pelo governo federal e podem ser ofertados por instituições públicas de educação profissional, científica e tecnológica, tanto de nível federal, estadual como municipal. Os cursos também podem ser ofertados pelas instituições do sistema S, tais como o SENAI, SENAT, SENAC e SENAR, e mesmo por instituições privadas, desde que devidamente habilitada pelo MEC (MEC, 2016).

De acordo com Sônia Ramos (Entrevista, 27/11/15), após a identificação de que muitos usuários da rede de Assistência Social não dispunham da escolaridade mínima exigida para participar cursos oferecidos pelo Pronatec, deu-se início a um projeto de capacitação profissional de nível municipal. A partir deste projeto a Secretaria da Criança, Adolescente e Políticas Sociais passou a oferecer oficinas de capacitação profissional, já que a secretaria municipal não poderia disponibilizar cursos certificados por não ser uma instituição de ensino. Ainda que oficialmente sejam disponibilizadas oficinas e não cursos certificados, em todos os momentos, inclusive em informes da prefeitura, a nomenclatura utilizada é a de cursos, como um meio para legitimar e atrair os usuários.

Ainda de acordo com Sônia Ramos (Entrevista, 27/11/15), as oficinas, ou cursos, como são chamados, são de curta duração, tendo duração máxima de 12 semanas. A escolha das oficinas de capacitação privilegia aquelas que tenham maior capacidade de geração de um retorno financeiro imediato. De acordo com a Prefeitura de Caruaru (2016), as oficinas ofertadas são: corte e costura, assistente de cabeleireiro, manicure, pedicure, bolos e tortas, doces e salgados, confeitaria, design de sobancelhas, *biscuit*, entre outros.

Segundo os informes da Prefeitura de Caruaru (2006), existem três Centros de Capacitação Profissional (CCP) em Caruaru onde as oficinas de capacitação profissional ocorrem. As inscrições ocorrem nos CRAS, havendo a obrigatoriedade de apresentação do Número de Inscrição Social (NIS), de modo a limitar o acesso aos usuários do Serviço Social. De acordo com Sônia Ramos (Entrevista em novembro de 2015), os beneficiários do PBF são o público preferencial das oficinas de capacitação, sendo a possibilidade de focalização nos

beneficiários uma das justificativas apresentadas para as inscrições serem realizadas nos CRAS, que poderiam selecionar melhor este grupo dentro das comunidades. Mais uma vez se evidencia a ligação entre os programas complementares e os CRAS.

A divulgação dos cursos/oficinas oferecidos tanto pelo Pronatec quanto pela Secretária da Criança, Adolescente e Políticas Sociais ocorre através do *website* da prefeitura de Caruaru. As primeiras divulgações datam de janeiro de 2014, desde então foram divulgadas 1.198 vagas para cursos que vão de mestre de obras a assistente de cabeleireiro. Deste total, 478 vagas correspondem a cursos ofertados pelo Pronatec em parceria com o SENAI ou o SENAC. As restantes 720 vagas foram ofertadas pela Secretaria, por meio de suas oficinas. Tanto os cursos do Pronatec quanto as oficinas da Secretaria são exclusivas para usuários da Assistência Social, havendo a necessidade de apresentação do NIS. Adicionalmente, os cursos do Pronatec exigem escolaridade mínima de ensino fundamental completo, ou incompleto em alguns casos. Já as oficinas da Secretária demanda apenas que os candidatos saibam ler e escrever, com algumas oficinas demandando escolaridade mínima de fundamental incompleto e outras não apresentando qualquer exigência de escolaridade.

Segundo os participantes da gestão ou da operacionalização dos cursos/oficinas, existe uma ampla procura pelos mesmos, com as vagas sendo preenchidas em poucos dias após a divulgação. Considerando que Caruaru conta com 32.917 (MDS, 2015) titulares beneficiados com o PBF, não considerando dependentes, o número de vagas ofertadas seria suficiente para apenas 3,6% dos usuários titulares no município.

Licio, Mesquita e Currelero (2011) destacam que a fragmentação dos programas complementares e sua não clara convergência para os beneficiários tem produzido um problema de escala, ou seja, que os beneficiários atendidos pelos programas complementares se mantêm na faixa dos milhares enquanto os beneficiários do PBF como um todo estão na faixa dos milhões. Os resultados desta pesquisa corroboram essas constatações, indicando a necessidade melhores articulações entre os programas complementares, que são oferecidos por diversos órgãos nos três níveis do governo, provendo uma real convergência desses programas para os beneficiários, além de uma ampliação de seus escopos. Neste sentido, Licio, Mesquita e Currelero (2011) veem como o grande desafio priorizar os beneficiários do BPF de modo abrir novos espaços de inclusão e ampliar os existentes.

Considerações Finais

As atividades oferecidas pelo PBF aos beneficiários alcançam, diretamente ou indiretamente, três instâncias: o Centro de Gestão Bolsa Família (CGBF), os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e a rede de oficinas e cursos relacionadas ao Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) em Caruaru. Também foram identificados três conjuntos de atividades que demarcam os serviços prestados, atividades de cadastramento, acompanhamento e conscientização e orientação dos beneficiários. Conforme as descrições das atividades desempenhadas pelos entrevistados, o enfoque da atuação no CGBF é dado às atividades de cadastramento e acompanhamento que, embora sejam fundamentais para garantir a focalização do programa, não aparentam relacionar-se com o trabalho dos beneficiários.

Por sua vez, a análise da atuação no CRAS Salgado indicou uma centralidade das atividades de conscientização e orientações. Frequentemente, as orientações relacionam-se diretamente com o trabalho dos beneficiários, versando sobre meios de acesso a alguma modalidade de seguridade social em seus trabalhos e sobre oportunidades de participações em cursos e oficinas de qualificação profissional. Já a oferta dos cursos se dá por meio do setor da rede relacionada ao Acessuas Trabalho, sejam estes cursos oferecidos pelo Pronatec ou oficinas ofertadas pela Secretária da Criança, do Adolescente e de Políticas Sociais.

As análises da atuação na oferta de serviços no CGBF e no CRAS Salgado indicam que para que o PBF possa efetivamente avançar no desenvolvimento das famílias beneficiárias é importante a participação dos CRAS, já que estes representam uma porta de acesso para uma perspectiva mais ampla da Assistência Social (MDS, 2016b). Assim sendo, as esferas da atuação ligadas ao PBF em Caruaru que melhor se relacionam com o trabalho dos beneficiários são o CRAS, em suas atividades de orientação e conscientização, e a rede ligada ao Acessuas Trabalho, na oferta de cursos e oficinas.

Entretanto, os resultados deste estudo sugerem que a articulação entre o PBF e os programas complementares tem sido insuficiente, seja por meio do Pronatec ou oficinas oferecidas pelo governo municipal, dado que ainda que todos os cursos e oficinas oferecidos fossem ocupados por beneficiários do PBB seriam suficientes para apenas 3,6% dos usuários titulares no município. Neste sentido, Licio, Mesquita e Currello (2011) indicam que não está clara uma real convergência entre os programas complementares e os beneficiários do PBF. Assim como os autores, destaca-se a necessidade de uma melhor articulação entre esses programas, que são oferecidos por diversas instâncias nos três níveis do governo, uma real

convergência dos mesmos para com os beneficiários do PBF e a criação de novos espaços de inclusão e a ampliação dos já existentes.

Referência bibliográficas

BARBOSA, Ana Luiza Neves de Holanda; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite. Bolsa família, escolha ocupacional e informalidade no Brasil. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BOITO JUNIOR, Armando; BERRINGER, Tatiana. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 47, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, v. 20, n. 3, 2006.

CAMELO, Rafael de Sousa. TAVARES, Priscilla Albuquerque. SAIANI, Carlos César Santejo. Alimentação, Nutrição e Saúde em Programas de Transferência de Renda: Evidências para o Programa Bolsa Família. **Economia, Selecta**, Brasília (DF), v.10, n.4, p.685–713, 2009.

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

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO; Silvana Aparecida. Empoderamento, trabalho e cuidados: mulheres no programa bolsa família. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 258 - 272, 2012.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de Estado. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.

CRESWELL, John. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Thousand Oaks: Sage, 1997.

FEIJÓ, Ana Paula Speck; PIRES, André. A Frequência Escolar e a Educação a partir do ponto de vista das Beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 9, n. 1, p. 136-152, 2015.

HELAL, Diego Henrique. NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. Burocracia e inserção social: Uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no 25, p. 312-340, 2010.

JANNUZZI, Paulo de Martino; PINTO, Alexandro Rodrigues. Bolsa família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa

de avaliação de impacto do bolsa família II. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **ERA**. São Paulo v. 51 n. 5. P. 458-470, 2011.

MDS – MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Relatórios de Informações Sociais**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos>>. Acesso em: jul. de 2015.

_____. **Bolsa Família**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/>>. Acesso em: jan. de 2016a.

_____. **Atualização Cadastral 2015: Averiguação e Revisão Cadastral**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acessoainformacao/perguntasfrequentes/bolsafamilia/cadastrounico/beneficiario/atualizacao-cadastral-2015>>. Acesso em: Jan. de 2016b.

_____. **Centro de Referência de Assistência Social: Cras**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/assistencia-social/unidades-de-atendimento/cras>>. Acesso em: Jan. de 2016c.

_____. **Acessuas Trabalho**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assistencia-social-suas/servicos-e-programas/acesuas-trabalho>>. Acesso em: Fev. de 2016d.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. O que é o Pronatec? Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional-90037/o-que-e-o-pronatec>>. Acesso em: jan. de 2016.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative research and case study applications in education**. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

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

PAIVA, Luis Henrique; FALCÃO, Tiago; BARTHOLO, Letícia. Do bolsa família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul./set. 2013.

PREFEITURA DE CARUARU. **Notícias**. Disponível em: <<http://www.caruaru.pe.gov.br/noticias>>. Acesso em: jan. de 2016.

RASELLA, Davide; AQUINO, Rosana; A. T. SANTOS, Carlos; PAES-SOUSA, Rômulo; BARRETO, Mauricio L.. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, 2012.

SEBRAE. **Estudo econômico do arranjo produtivo local de confecções do Agreste pernambucano, 2012**. Recife: SEBRAE, 2013.

SOARES, Sergei; OSÓRIO, Pedro; GUERREIRO, Rafael, Silveira SILVEIRA; Fernando Gaiger. Os impactos do benefício do programa bolsa família sobre a desigualdade e a pobreza. In: CASTRO, Jorge Abrahão de; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: Ipea, 2010.