



## **Os programas complementares de geração de renda do Bolsa Família nos Centros de Referência de Assistência Social de Aracaju - SE**

Aline do Nascimento Santos<sup>1</sup>

Maria da Conceição Almeida Vasconcelos<sup>2</sup>

**Eixo Temático:** Pesquisa fora do contexto educacional

### **RESUMO**

Este artigo tem como objetivo discutir sobre os programas complementares, com foco na geração de renda, desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Aracaju-SE, no âmbito do Programa Bolsa Família (PBF). O presente estudo é parte de uma pesquisa *strito senso* realizada em 2013, teve caráter exploratório, abordagem qualitativa e se orientou pelo método materialista histórico-dialético. A coleta de dados ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas realizadas junto a cinco coordenadoras dos CRAS e duas gestoras da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS). Foram identificados quatro programas complementares ao PBF, todavia, apenas um configurou-se um programa de geração de renda, o que denotou que a oferta de ações desta natureza ainda se apresenta como insuficientes para o alcance dos objetivos propostos.

Palavras-chave: Programas Complementares; Bolsa Família; Geração de Renda.

### **ABSTRACT**

This article has object to discuss the supplementary programs, focusing on income generation, developed in Reference Centres for Social Assistance (RCSA) in the city of Aracaju-SE, within the Family Scholarship Program (FSP). This present study is part of a research *strito made* &8203;&8203;sense in 2013, had exploratory, qualitative approach and was guided by the historical-dialectical materialist method. Data collection occurred through semi-structured interviews with five coordinators CRAS and two managers of Municipal Department of Family and Social Assistance (MDFSA). Four complementary programs were identified by PBF, however, only one program of income generation set-up, which denoted that the offering of this nature still presented as insufficient to achieve the proposed objectives.

Keywords: Complementary Programs; Bolsa Família; Income Generation.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo discutir sobre os programas complementares de geração de renda do Programa Bolsa Família (PBF), desenvolvidos nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), localizados no município de Aracaju-SE. A pesquisa teve caráter exploratório, abordagem qualitativa e se orientou pelo método materialista histórico-dialético. O universo do estudo contemplou todos os CRAS da capital sergipana, que totalizam 15, dos quais 5 compuseram a amostra estudada, cujo critério de escolha se pautou na premissa de serem localizados nas maiores áreas de abrangência do município. Utilizou-se da entrevista semiestruturada como instrumento para a coleta de dados, junto a cinco coordenadoras dos CRAS e duas gestoras da Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS).

Os CRAS, conforme preconiza o PBF, é o *locus* privilegiado da execução do Programa Bolsa Família (PBF), bem como de possíveis Programas Complementares (PCs), enquanto equipamento social de execução de ações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O Programa Bolsa Família é um Programa de Transferência de Renda (PTR) destinado às famílias pobres e extremamente pobres, característica definida a partir de um corte de renda *per capita* familiar, definido de antemão pelo governo federal. O PBF, de acordo com o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), possui três eixos principais: a transferência de renda, as condicionalidades e os programas complementares.

A transferência de renda promove o alívio imediato da pobreza. As condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Já os programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade (BRASIL, 2011a).

O terceiro eixo, ou seja, os Programas Complementares, com base na regulamentação do PBF, tem uma relevância ímpar no interior do Programa, pois a partir deles podem ser desenvolvidas as potencialidades do público alvo ou até mesmo ampliar aquelas já apresentadas previamente por este, com vistas à inserção no mercado de trabalho ou ao acesso a outras atividades geradoras de renda.

Os programas complementares, como sugere a própria denominação, compreendem um conjunto de ações de caráter complementar. Os mesmos, de modo geral, têm como público alvo, as famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, e dentre estas, prioriza aquelas que são beneficiárias de Programas de Transferência de Renda, sobretudo, as do Bolsa Família. Portanto, atende aos grupos que apresentam níveis mais altos de pobreza, vulnerabilidade e risco social, ou seja, aos que demandam maior assistência ou apoio.

Os referidos programas representam o atendimento a dois dos objetivos básicos do PBF, em relação aos seus beneficiários, conforme o Art. 4º, incisos III e IV, do Decreto<sup>3</sup> nº 5.209/2004, a saber: **III** – “estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; e **IV** – combater a pobreza” (BRASIL, 2004, s/p). Os PCs são considerados específicos ou exclusivos, em função de serem elaborados para atender exclusivamente aos “grupos” mencionados. Mas ainda há aqueles que já existem instituídos para atender às demandas não-específicas (gerais) da sociedade, que também podem ser utilizados como ações complementares, a partir do momento em que passam a abranger o público alvo do CadÚnico e, em especial, dos PTRs.

Assim, os programas complementares consistem em um dos componentes da rede de proteção social responsável por apoiar as famílias e os indivíduos, para que os mesmos alcancem, de maneira sustentável, sua autonomia e passem a ter domínio sobre suas vidas. “A existência e o efetivo funcionamento da rede de proteção social são fundamentais para que as famílias tenham apoio concreto e consigam superar as suas situações de vulnerabilidade podendo, assim, recuperar suas possibilidades de escolha” (BARATTA, et al., 2008, p. 433).

Os PCs são divididos em categorias distintas, em função da diversidade e dimensão que apresentam. A divisão é uma alternativa para melhor organizá-los. As categorias, segundo o MDS (BRASIL, 2009, p. 09), são as seguintes:

Acesso ao conhecimento - categoria na qual estão relacionados os programas associados à alfabetização de jovens e adultos, incremento dos níveis de escolaridade e de conhecimento dos membros das famílias e educação técnica e profissional;

Acesso ao trabalho e à renda - categoria na qual estão relacionados os programas associados à capacitação e qualificação profissional, à intermediação de mão de obra de melhoria de condições habitacionais; acesso a microcrédito para o fomento a micro empreendimentos;

Melhoria das condições habitacionais e da infraestrutura - categoria na qual estão relacionados programas associados à melhoria da qualidade da habitação e serviços básicos a ela diretamente relacionados (saneamento básico, água encanada, eletrificação etc.);

Direitos de cidadania - categoria na qual estão relacionados programas associados ao exercício dos direitos civis e políticos dos cidadãos e aos serviços de proteção básica de Assistência Social, os quais incluem as famílias do PBF. Nessa categoria também se inclui o acesso aos bens e produtos culturais, como bibliotecas, museus, etc.

Dentre as categorias acima mencionadas, este estudo definiu como foco de análise, identificar, nos CRAS de Aracaju, os Programas Complementares que integram a categoria de geração de renda. Dessa forma, os resultados abaixo, mostram – a partir da análise individualizada de cada programa –, aquele(s) programa(s) complementar(es) desenvolvido(s) na perspectiva de gerar renda para as famílias beneficiárias do PBF, e a(s) esfera(s) de governo(s) responsável(eis) pela implementação do(s) mesmo(s).

## **2. Os Programas Complementares do Bolsa Família, com foco na geração de renda, operacionalizados nos CRAS de Aracaju no ano de 2013**

Como já mencionado anteriormente, o propósito deste estudo é discutir sobre o desenvolvimento dos programas complementares de geração de renda nos CRAS de Aracaju. Nesse sentido, os questionamentos feitos durante a realização da pesquisa, norteou-se pela regulamentação dos referidos programas e tiveram como foco, a identificação de ações que respondessem aos objetivos dos mesmos, – no âmbito da geração de renda, – no sentido de possibilitar às famílias beneficiárias, “superar a situação de vulnerabilidade”. Ao serem questionadas a respeito da existência de Programas ou ações complementares do PBF em Aracaju-SE, que são voltados para a geração de renda, as coordenadoras dos CRAS indicaram os seguintes: o Auxílio Moradia e o Projeto Bebê à Bordo, como autorias do município; bem como os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), como iniciativas do governo federal. Já as entrevistadas da SEMFAS identificaram somente o PRONATEC.

No caso do Auxílio Moradia ou Benefício Auxílio – Moradia Transitória<sup>4</sup>, instituído pela Lei municipal nº 3873, de 07 de maio de 2010, embora o Programa focalize indivíduos ou famílias inscritas no CadÚnico, em nenhum dos seus artigos ou parágrafos há a informação de que os beneficiários do Programa Bolsa Família ou de quaisquer outros programas de transferência de renda têm prioridade no acesso. Por outro lado, cabe

destacar que ele pode ser considerado um programa complementar, pois se insere na categoria de PCs, denominada “Melhoria das condições habitacionais e da infraestrutura”, tendo em vista que, nesta categoria, estão relacionados “programas associados à melhoria da qualidade da habitação e serviços básicos a ela diretamente relacionados (saneamento básico, água encanada, eletrificação etc.)” (BRASIL, 2009).

O Auxílio Moradia consiste em conceder um benefício financeiro no valor de R\$ 300,00 mensais, para ajudar no pagamento de aluguel de imóvel a indivíduos ou às famílias residentes em Aracaju que vivem em situação de vulnerabilidade e/ou de risco pessoal e social, como demonstra a entrevistada:

As pessoas que estão nos critérios abaixo da linha de pobreza moram geralmente em barracos, não têm uma casa para morar. Neste caso, a gente faz um levantamento social de todas essas pessoas que estão nessa situação e realizamos o cadastro junto à Prefeitura Municipal, para que por força de lei possam receber o Auxílio Moradia no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais), para ajudar no pagamento do aluguel.

Como previsto no Art. 3º da Lei que o regulamenta, os beneficiários do Auxílio Moradia são pessoas ou famílias que moram em Aracaju e apresentam o seguinte perfil:

I - estejam em áreas onde ocorra intervenção do poder público ou a realização de obras com os propósitos a seguir listados: a) urbanização de favelas ou assentamentos precários; b) melhorias do sistema viário e vias de acesso; c) implantação de pontes, viadutos e passarelas; d) implantação de redes de infra-estrutura urbana e saneamento básico; e) implantação de equipamentos sociais; f) destinadas à recuperação ambiental; e g) demais obras que impliquem na necessidade urgente da desocupação de imóveis e benfeitorias. II - residam em assentamento subnormal e que devam ser removidas da área de risco iminente e não passível de adequação urbanística; III - tenham sido vítimas de incêndio, deslizamento, desmoronamento, enchente ou outro fato atípico que caracterize risco para a saúde ou a vida, cuja residência tenha sido soterrada, destruída ou interditada pela Coordenadoria de Defesa Civil; IV - encontre-se em situação de risco pessoal e social (ARACAJU, 2010).

Além desses critérios, para se tornarem habilitados a receber o auxílio, os beneficiários<sup>5</sup> devem atender a outros pré-requisitos específicos, dentre os definidos na Lei 3878, a saber: “I - obedecer aos critérios do Cadastro Único (CADÚNICO); II - não estar inserido em programas/projetos de reassentamento com entrega prevista para o mês subsequente; III - não possuir outro imóvel próprio, no Município ou fora dele” (ARACAJU, 2010).

Dentre os critérios de acesso aos beneficiários, um deles ganha destaque, que é a inscrição no CadÚnico. As falas das coordenadoras dos CRAS indicam bem essa questão: “o critério de seleção das pessoas, para que estas tenham acesso ao Auxílio Moradia é, primeiro, estarem inscritas no CadÚnico”; [...] “ser considerada baixa renda”; [...] e “não possuir moradia própria”. Outras entrevistadas reforçam a necessidade deste cadastro: “o benefício é destinado àqueles usuários cadastrados no CadÚnico”. E mais uma salienta: “a seleção e inserção dos usuários é feita com base na renda, no número de habitantes por domicílio, número de crianças, e tem prioridade aqueles que estão em situação maior de vulnerabilidade e risco social”. Essas características são as que, de modo geral, o público do CadÚnico apresenta.

A Secretaria Municipal da Família e da Assistência Social (SEMFAS) de Aracaju é o órgão responsável pela operacionalização do referido auxílio, dessa forma, cabe à SEMFAS conduzir o procedimento de concessão do mesmo, pois é responsável administrativa e financeiramente por este e, por isso, lhe compete as seguintes funções, conforme o Art. 6º da Lei que o regulamentou:

I - elaboração e avaliação periódica do cadastro das pessoas ou famílias beneficiadas. II - desenvolvimento dos sistemas de processamento de dados; III - organização e operação da logística de pagamento dos benefícios; IV - elaboração dos relatórios necessários ao acompanhamento, à avaliação e à auditoria da execução do Programa; V - acompanhamento, avaliação e execução do Programa; e VI - elaboração da prestação de contas dos recursos recebidos e repassados aos beneficiários (ARACAJU, 2010).

Segundo consta no Art. 10 da Lei municipal nº 3873, a concessão depende principalmente do Órgão Operador do Programa, isto é, a SEMFAS informar que o beneficiário se enquadra nos critérios definidos. Para tanto, a referida Secretaria solicita dos CRAS um Relatório Social sobre a situação da família ou do indivíduo; posteriormente, exige-se a entrega de declaração do proprietário do imóvel<sup>6</sup> informando que locará o mesmo ao beneficiário do Programa; e nos casos de risco iminente, como as situações de calamidade pública, também é exigido um laudo técnico da Defesa Civil. O benefício é solicitado junto à Prefeitura Municipal para por força de Lei, a população elegível venha a recebê-lo.

Compete à SEMFAS, ainda, enquanto órgão operador do Programa, prestar as devidas orientações<sup>7</sup> aos beneficiários, a fim de que estes providenciem corretamente o que é exigido para a concessão do benefício, bem como apoiar no que considerar necessário para viabilizar a correta utilização do mesmo. A localização do imóvel, negociação de valores, contratação da locação e pagamento mensal aos locadores cabe aos beneficiários, de acordo com parágrafo único da Lei 3878/2010 (ARACAJU, 2010).

De acordo com uma das coordenadoras dos CRAS, “o Setor de Habitação da Prefeitura é responsável pelo sorteio das famílias que receberão as casas”, pois não há como contemplar ao mesmo tempo todas que recebem o Auxílio no município, tendo em vista que a demanda é grande. Portanto, quando os imóveis ficam prontos, o critério adotado para “selecioná-las”, segundo a entrevistada, “é o sorteio”.

A concessão do Auxílio - Moradia Transitória condiciona o pagamento mensal do Benefício à apresentação de comprovante de pagamento do aluguel do mês anterior (no caso, um recibo), como declaram duas coordenadoras dos CRAS:

[...] para comprovar é necessário que elas levem o recibo do mês anterior, e então no mesmo mês é confirmado o pagamento para que eles possam continuar no programa.

Eles devem entregar em dia (mensalmente) o recibo do aluguel que pagam pela residência onde moram, para receber R\$300,00 mensais para custear o aluguel.

Caso contrário, o beneficiário está sujeito à pena de suspensão do valor recebido até que entregue a devida comprovação. O § 2º da Lei 3878/2010 destaca que “a não-comprovação do pagamento do aluguel no prazo de até sessenta dias do seu vencimento importará na exclusão do beneficiário do Programa” (ARACAJU, 2010). O benefício é concedido por prazo determinado, em conformidade com avaliação realizada pela SEMFAS. A desvinculação ocorre imediatamente após a inauguração e entrega dos conjuntos habitacionais.

A discussão acima permite considerar que, embora o Auxílio-Moradia Transitória não seja um programa que tenha como objetivo fomentar a geração de renda, ele tem sido importante como benefício complementar à renda das famílias beneficiárias, na medida em que auxilia no custo do aluguel daquelas com perfil abaixo da linha da pobreza, e que possibilita às mesmas o acesso à moradia própria, ainda que não seja de maneira imediata. Todavia, é imprescindível chamar a atenção para o fato de que o acesso não prioritário a beneficiários dos Programas de Transferência de Renda, como o PBF, e a ausência de ações estruturantes, isto é, que levem os usuários a alcançar sua independência financeira no sentido de desvincular-se do Bolsa Família, são fatores que impedem a inclusão do referido auxílio no conjunto de programas intitulados

complementares *com foco na geração de renda*.

Algumas das coordenadoras dos CRAS consideram que o Auxílio-Moradia Transitória é um programa de transferência de renda, como confirmam as falas abaixo:

Aqui no CRAS a gente desenvolve o Auxílio Moradia, que é um programa aqui do município que transfere um valor mensal a algumas famílias.

Este CRAS desenvolve um Programa de Transferência de Renda de autoria do Município de Aracaju, o Auxílio Moradia [...] este programa funciona em todos os CRAS.

Cabe aqui salientar que, não obstante nesta última fala uma coordenadora tenha feito esta afirmação, nem todas as entrevistadas mencionaram que havia em desenvolvimento no CRAS o referido programa. Assim como também as entrevistadas da SEMFAS não apontaram o Auxílio-Moradia como uma experiência municipal de Programa de Transferência de Renda ou de Programa Complementar em Aracaju.

A Lei (3878/2010) que regulamenta o Benefício Auxílio-Moradia Transitória, o reconhece como um programa, porém, não o qualifica como um de transferência de renda, logo, contraria o que entende e/ou consideram algumas das participantes da pesquisa. A questão é que a implementação, tanto de PTRs como de PCs, por quaisquer das esferas de governo, deve ser regulamentada, independente do (s) ente (s) federativo (s) responsável (eis). Entretanto, pelos critérios de focalização e a própria transferência monetária – ainda que esta seja por tempo determinado e com um fim estabelecido previamente –, faz sentido alguns entrevistados classificarem o Auxílio Moradia como um Programa de Transferência de Renda. Já referente ao caráter complementar a ele atribuído, não há muito fundamento, principalmente tendo em vista a discussão realizada.

Já em relação aos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – também apontado pelas coordenadoras dos CRAS como um PC –, cabe esclarecer, a título de informação, que eles (SCFV) integram a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, a qual é resultado da aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e institui, na Proteção Básica, quatro Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, os quais “são organizados por faixa etária e têm como objetivo prevenir possíveis situações de risco da população em geral, visando à melhoria da qualidade de vida” (BRASIL, 2014).

Os respectivos Serviços articulam-se ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF8), além de organizados em torno deste. Eles podem ser ofertados nos CRAS e também em “[...] outras unidades públicas ou em entidades privadas sem fins lucrativos, desde que referenciadas ao CRAS, sempre supervisionados por uma equipe de profissionais capacitada para atender as demandas específicas de cada faixa etária” (BRASIL, 2014, s/p).

O MDS não reconhece os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos como um programa, mas como um serviço, cuja finalidade principal é fortalecer os vínculos no interior da família, estimular a socialização e o convívio na própria comunidade, numa perspectiva voltada para a prevenção e melhora da qualidade de vida das pessoas. Logo, o fim a que se propõem, o público a que se direcionam (em geral) e as ações que realizam, não dão margem para que tais serviços sejam qualificados como Programa Complementar do PBF – muito menos de geração de renda –, especialmente por não priorizar o acesso das famílias beneficiárias deste. Além disso, as ações desenvolvidas não apresentam ou indicam qualquer possibilidade de potencializar a independência econômico-financeira do público alvo.

O terceiro programa complementar, assim considerado apenas por uma das coordenadoras dos CRAS, foi o projeto intitulado “Bebê à Bordo”, criado e implementado em um dos CRAS de Aracaju, o qual a entrevistada descreveu e caracterizou da seguinte forma:

Foi criado e implementado no CRAS [...] o Projeto Bebê à Bordo, que é voltado especialmente para gestantes em situação de vulnerabilidade social, fator que exige acompanhamento. O projeto foi iniciado em maio de 2013, foi elaborado pela equipe técnica com respaldo na Política de Assistência e diz respeito ao benefício eventual de natalidade. O projeto tem como objetivo principal, fortalecer os vínculos afetivos entre a mãe e o bebê.

Para selecionar o público alvo, no caso as gestantes, a mesma entrevistada explicou que se procedeu da seguinte forma: "Foram selecionadas 30 mães, a partir de um estudo, uma busca ativa, realizada pela equipe técnica, e assim nós identificamos as famílias mais vulneráveis. Mas, para poder ter acesso, primeiro a família deveria estar inscrita no CadÚnico [...]". Embora não fosse uma exigência, conforme a coordenadora entrevistada, a maioria das mães do Projeto Bebê à Bordo eram beneficiárias do PBF, conforme expressa a seguinte fala: "[...] a maioria das que foram incluídas são beneficiárias do PBF, cerca de 70%. A gente dar essa 'preferência', em função de geralmente a vulnerabilidade ser maior, porém o critério mesmo é ser do CadÚnico".

Logo, com base na fala da coordenadora, esse percentual se deve ao fato de que as famílias do Bolsa Família apresentam, de modo geral, maior vulnerabilidade social, portanto, não tem a ver com nenhum critério ou prioridade dada aos beneficiários do respectivo programa, qualquer mãe inscrita no Cadastro Único de programas sociais do governo federal poderia participar.

O referido projeto foi desenvolvido, segundo a referida entrevistada, da seguinte forma: "através de módulos com atividades educativas, como: palestras, oficinas e reuniões, com temas voltados para a família". Cada módulo, nas palavras da coordenadora, foi desenvolvido de acordo com a metodologia de cada profissional responsável pela execução. E, após a participação nestas ações, conforme ela: "[...] as mães foram para a parte de adesão e/ou aquisição do benefício eventual, que é de ½ salário mínimo, com base na determinação da portaria do MDS". O pagamento do benefício é feito em uma única vez, o que explica o fato de ser eventual. A Portaria a que a entrevistada se refere, na qual o benefício está fundamentado, é a Resolução 212/2006 do MDS, que propõe critérios com vistas a orientar a regulamentação da provisão de benefícios eventuais no âmbito da Política de Assistência Social. O valor do benefício foi definido pela Prefeitura, pois o § 1º do Art. 22 da LOAS define que "a concessão e o valor dos benefícios eventuais podem ser estabelecidos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e previstos nas respectivas leis orçamentárias anuais, de acordo com critérios e prazos definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social" (BRASIL, 1993).

A Concessão de Benefícios é prevista no Art. 22 da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e refere-se a "provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública" (BRASIL, 1993). Dessa forma, o projeto Bebê à Bordo pode ser considerado uma ação que complementa a renda da família, entretanto não se configura um programa complementar *com foco na geração de renda*, pois o objetivo final do mesmo é o pagamento único no valor de ½ salário mínimo, que tem a finalidade de subsidiar a compra do enxoval da criança, que antes era ofertado pela Prefeitura. Dessa forma, o Projeto consiste em uma medida *emergencial* ou *paliativa* e não uma ação estruturante que visa promover a autonomia ou independência das famílias de maneira "sustentada", como prevê o *terceiro eixo* do PBF. Além disso, tratou-se de um projeto piloto, ainda em processo de experimentação, e que ainda não possui regulamentação municipal.

O 4º (quarto) e último programa apontado pelas coordenadoras dos CRAS – e também da SEMFAS –, como um programa de caráter complementar do Bolsa Família, foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), o qual foi considerado, pelas entrevistadas, um programa dessa natureza voltado para a geração de renda. O PRONATEC é de iniciativa do governo federal, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC) e, segundo o parágrafo único da Lei nº 12.513/2011, que o regulamenta, possui os seguintes objetivos:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2011b).

O PRONATEC, criado pela Lei nº 12.513<sup>9</sup>/2011, é uma das principais ações de Inclusão Produtiva do Plano Brasil sem Miséria (BSM<sup>10</sup>). O BSM dispõe de um conjunto de programas e ações de incremento da formação técnica e profissional, voltado para os segmentos sociais mais vulneráveis, e o PRONATEC consiste em uma dessas iniciativas. “Essa parceria prevê a oferta gratuita de qualificação profissional para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no CadÚnico, na modalidade intitulada Bolsa-Formação Trabalhador, sob a forma de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC)” ou qualificação profissional. Em função da parceria, essa oferta de cursos intitula-se PRONATEC Brasil Sem Miséria (PRONATEC/BSM) e esta modalidade tem como coordenação nacional o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Os cursos são gratuitos e custeados pelo MEC, o qual realiza o pagamento diretamente às Instituições ofertantes.

O PRONATEC/BSM atende a dois eixos do Plano Brasil Sem Miséria, são eles: garantia de renda e inclusão produtiva, assim definido também pelas coordenadoras entrevistadas, e ainda se insere na categoria de programas complementares que promove “acesso ao conhecimento”, por ser esta uma de suas prerrogativas. É uma modalidade que tem como usuários todas as pessoas a partir de 16 anos de idade inscritas ou em processo de inscrição no Cadastro Único<sup>11</sup> e, entre estes, focaliza o atendimento, prioritariamente (não exclusivo) naqueles em condição de pobreza extrema<sup>12</sup>, e nos beneficiários de programas federais de transferência de renda, a exemplo do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada (BPC). Ao priorizar este público, o programa se torna parceiro no empenho de superar a pobreza extrema do Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2013).

Segundo as coordenadoras da SEMFAS e dos CRAS, o público alvo do PRONATEC/BSM em Aracaju são as pessoas inscritas no Cadastro Único, logo, ser do PBF ou do BPC não é considerado um pré-requisito. Quanto aos critérios de inserção, afirmaram que para participar dos cursos, além da inscrição no CadÚnico, que gera o Número de Identificação Social – NIS, comprova sua situação de vulnerabilidade e o enquadra como “baixa renda”, o usuário precisa levar a documentação necessária, pois a apresentação de documentos ou dados com pendência no cadastro impossibilita a participação.

O gestor municipal do Programa pode realizar a pré-matrícula<sup>10</sup> de indivíduos com o perfil do CadÚnico, até o dobro do número de vagas ofertadas por cada curso. Todavia, chama a atenção o fato de que “[...] a prioridade deverá recair sobre aqueles com menor renda” (BRASIL, 2013, p. 18), ou seja, os extremamente pobres. Além disso, abrem espaço para que as Prefeituras possam estabelecer outros critérios, como: “ser vítima de violência doméstica, pertencer à família com criança e/ou adolescente em situação de trabalho infantil, ser jovem em situação de risco ou sorteio”.

As entrevistadas informaram que o critério de seleção, após a exigência de ser do Cadastro Único, é a ordem de chegada. E uma coordenadora do CRAS reforça: “boa parte dos usuários que procuram os cursos aqui no CRAS são os beneficiários do Bolsa Família, mas os cursos não se restringem a eles. Ser do Programa Bolsa Família não é critério”.

Dessa forma, o critério de elegibilidade dos usuários nos cursos contraria, de certo modo, os pré-requisitos do Programa, tendo em vista que a Cartilha do mesmo, direcionada aos gestores responsáveis, prioriza, dentre os elegíveis do CadÚnico, aqueles considerados extremamente pobres e os beneficiários de programas de



transferência de renda, além de sugerir outras formas de selecioná-los, no entanto, na prática, não tem ocorrido (BRASIL, 2013). Tanto que não há, na SEMFAS ou nos CRAS, nenhum controle quanto ao número de beneficiários do PBF ou do BPC, que tenham participado ou participam do PRONATEC/BSM. Talvez o problema advenha, dentre outros, do próprio fato da regulamentação do Programa abrir espaço para que as prefeituras definam outros critérios de seleção, assim, a exigência legal em priorizar os beneficiários de PTRs acaba não sendo cumprida. Isso dificulta, conseqüentemente, a avaliação acerca do alcance do PRONATEC na mudança das condições de vida dos indivíduos que integram o público alvo do PBF, ou de outros programas de transferência de renda.

Assim, já que o PRONATEC/BSM é um programa focalizado que não abrange todas as pessoas com o perfil elegível, deve, pelo menos, procurar adotar critérios que se aproximem ao máximo daquelas mais necessitadas, visto que as mesmas estão distantes de serem incluídas em políticas públicas mais universais, e estas, no entanto, seriam as mais próximas do conceito de justiça e de direito. Uma estratégia seria, por exemplo, cumprir a prioridade preconizada na regulamentação do programa, em relação aos beneficiários de PTRs, como o PBF, tendo em vista que o PRONATEC/BSM, enquanto um programa complementar com foco na geração de renda, pode ser uma possível “porta de saída” para as famílias desses programas.

O que se pode observar a partir das informações obtidas das participantes da pesquisa durante as entrevistas, é que após a análise individualizada do perfil de cada um dos quatro programas elencados e ao considerarmos a regulamentação nacional dos Programas Complementares, – na categorização que esta traz sobre os mesmos e na legislação do Bolsa Família –, apenas o PRONATEC/BSM se apresenta como um programa dessa natureza, integrante da categoria de geração de renda.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise dos programas complementares do Bolsa Família, com foco na geração de renda, conforme os dados fornecidos pelas entrevistadas, permitiu identificar que a experiência local desenvolvida nos CRAS de Aracaju-SE, se caracteriza pela baixa oferta de ações e/ou programas desta natureza, tendo em vista que apenas o PRONATEC/BSM se configura um programa complementar de geração de renda. Além disso, este, assim como os demais PCs identificados, não priorizam as famílias beneficiárias do PBF na inserção, logo, viola a própria determinação legal que os regulamentam e consiste uma fragilidade na operacionalização dos mesmos.

E, de modo específico, em relação ao PRONATEC/BSM, ao não adotar critérios próprios de elegibilidade, no sentido de se aproximar do público alvo prioritário – ou que pelo menos deveria ser –, que são os beneficiários do PBF, também contraria o que preconiza a legislação que o regulamenta e o distancia de impactos mais significativos na vida dessas pessoas.

Assim, ao desconsiderar até mesmo critérios básicos na operacionalização do PRONATEC/BSM e generalizar as demandas dos usuários, se passa a não reconhecer as especificidades que as famílias apresentam. Desse modo, dificilmente o desenvolvimento de programas complementares de geração de renda, como este, conseguirão alcançar os objetivos para o qual se propõe, sobretudo, no que diz respeito à independência econômico-financeira e possível desvinculação do PBF.

Dessa forma, continua a ser um desafio para o Bolsa Família, bem como para as ações ou os programas de caráter complementar do mesmo, superar as fragilidades e desenvolver mecanismos que se aproximem cada vez mais do público alvo e potencializem os resultados almejados para este, pois só por meio de ações de políticas públicas estruturantes, as famílias têm maiores chances de melhorar suas condições de vida e ter domínio sobre esta. Afinal, dentre outros, a oferta de políticas ou programas geradores de trabalho e renda, representam possibilidades concretas para o beneficiário aumentar seus níveis de renda e contribuir de forma direta no processo de superação da pobreza e vulnerabilidade a que estão sujeitos. O que significa aumentar as chances das chamadas “portas de saída” da pobreza.

Faz-se imprescindível, portanto, ter em vista, que os Programas de Transferência de Renda, quando não articulados a uma política macroeconômica de crescimento sustentável e de redistribuição de renda, podem significar melhorias imediatas das condições de vida das famílias que vivem na pobreza ou extrema pobreza, o que já é relevante, todavia, por outro lado, não as conduzem à superação, apenas promove sua manutenção.

## REFERÊNCIAS

ARACAJU. Lei nº 3873, de 07 de maio de 2010. **Benefício Auxílio – Moradia Transitória**. Leis municipais de Aracaju – SE. [On line]. 2010. [Acessado em 29/01/2014].

Disponível em:

[https://www.](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

[leismunicipais.com](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

[.br](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

[/a/se/a/aracaju/%20](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

[lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

[a-n-3873-2010-dispoe-sobre-a-instituicao-do-beneficio-auxilio-moradia-transitoria-e-da-out](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

[ras-providencias-2010-05-07.htm](https://www.leismunicipais.com.br/a/se/a/aracaju/%20lei-ordinaria/2010/387/3873/leiordinari)

|

BARATTA, Tereza Cristina Barwick; et al. **Capacitação para implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e do Programa Bolsa Família – PBF**. Rio de Janeiro: IBAM / Unicarioca; Brasília: MDS, 2008.

**BRASIL. Bolsa Família. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On Line]. 2011a.**

[

**Acessado em 01/02/2013].**

**Disponível em:**

**[http://](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)**

**[www.](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)**

**[mds.gov.br](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)**

**[/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia)**

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004. [On line]. 2004. [**

**Acessado em 15/09/2012].**

**Disponível em:**

**[http://](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)**

**[www.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)**

**[planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)**

**[/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)**

\_\_\_\_\_. **Lei 12.513. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). 2011b. [On line]. [**

**Acessado em 25/02/2013].**

**Disponível em:**

**[http://](http://www.)**

**[www.](http://www.)**

planalto.gov.br  
/ccivil\_03/\_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social.** [On Line]. 1993. [Acessado em 02/02/2014].  
Disponível em:  
[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)

\_\_\_\_\_. **Programas Complementares.** Apostila compilada pela Equipe de Capacitação/MDS/SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009. [On line]. [Acessado em 27/11/2013].  
Disponível em:  
<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/capacitacao/arquivos/apostilas/desenvolvimento-e-articulacao-de-programas-complementares.pdf>

\_\_\_\_\_. **PRONATEC Brasil Sem Miséria.** Cartilha. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2013. [Acessado em 27/01/2013].  
Disponível em:  
[http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/arquivos/Pronatec\\_BSM\\_nova\\_04.2013](http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/arquivos/Pronatec_BSM_nova_04.2013)

\_\_\_\_\_. **Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Proteção Básica – Assistência Social. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. [On line]. 2014. [Acessado em 27/11/2013].  
Disponível em:  
[www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos](http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/servicos/convivencia-e-fortalecimento-de-vinculos)

## Notas

<sup>1</sup> Assistente Social, Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Sergipe. E-mail: eusouassistentesocial@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Professora do Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe, Mestre em Sociologia e Doutora em Serviço Social. E-mail: calmeida@infonet.com.br

<sup>3</sup> O Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004, regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências (BRASIL, 2004).

<sup>4</sup> Consta esse nome na Lei que cria o benefício. As entrevistadas utilizam a expressão “Auxílio Moradia”.

5 Como prevê o § 1º, Incisos I e II da Lei 3878/2010 que instituiu o Auxílio Moradia Transitória, é vedada: I - a concessão do benefício às pessoas ou famílias que anteriormente tenham sido contempladas com moradia fornecida pela Administração Pública, salvo se o imóvel afetado pela calamidade e habitado pelo beneficiário tenha sido objeto da contemplação; II - a concessão de mais de um benefício a uma mesma família, independentemente do número de integrantes (ARACAJU, 2010).

<sup>6</sup> Outra exigência para ter acesso ao Auxílio é que o imóvel alugado deve ser no próprio município, sem qualquer ressalva.

<sup>7</sup> As orientações que devem ser prestadas pelo órgão Operador do Programa aos beneficiários estão no Art. 7º da Lei 3878/2010º, a saber: I - busca de imóveis para a locação; II - formas de locação; III - condições de habitabilidade do imóvel; IV - declaração a ser assinada pelo proprietário e futuro beneficiário sobre as condições do imóvel; V - valores máximos dos benefícios e da locação; VI - forma de recebimento e utilização do benefício; e VII - obrigatoriedade de assinatura do Certificado de Adesão ao Benefício e procedimentos relativos ao retorno para a concessão do benefício (ARACAJU, 2010).

8 Obrigatoriamente desenvolvido nos CRAS, “o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) oferta ações socioassistenciais de prestação continuada, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social e tem como objetivos: fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; promover o acesso a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; promover acesso aos demais serviços setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares” (BRASIL, 2014, s/p).

<sup>9</sup> A Lei 12.513 “institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências” (BRASIL, 2011b).

<sup>10</sup> O BSM tem o objetivo de criar oportunidades àquela parte da população brasileira mais vulnerável socialmente, que vive em situação de pobreza extrema, ou seja, com renda mensal per capita inferior a R\$ 70,00, para que a mesma venha superar esta condição, a partir da elevação da renda e do acesso a serviços sociais. O BSM, instituído em junho de 2011, é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e organizado em três eixos amplos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. O desafio a que o programa se propõe é de subsidiar os cidadãos na superação da extrema pobreza. Neste sentido, tem como público alvo, prioritariamente, os segmentos sociais extremamente pobres.

<sup>11</sup> “Qualquer membro da família inscrita no CadÚnico poderá participar do Pronatec/BSM, não havendo limite quanto ao número de membros do domicílio” (BRASIL, 2013, p. 06).

<sup>12</sup> Dessa forma, conforme Brasil (2013, p. 06), “o Pronatec/BSM dedica atenção especial aos grupos mais expostos aos riscos da extrema pobreza, como as pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios e comunidades tradicionais”.

Recebido em: 29/06/2014

Aprovado em: 29/06/2014

Editor Responsável: Veleida Anahi / Bernard Charlort

Método de Avaliação: Double Blind Review

E-ISSN:1982-3657

Doi: