

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS**  
**UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**NÍVEL MESTRADO**

**Rodrigo Pelet Nascimento Aquino**

**O EMPREENDEDORISMO INDIVIDUAL COMO FATOR DE (RE)INCLUSÃO  
PRODUTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.**

Orientadora:

Professora Doutora Adriane Vieira Ferrarini

**São Leopoldo**

**2017**

RODRIGO PELET NASCIMENTO AQUINO

**O EMPREENDEDORISMO INDIVIDUAL COMO FATOR DE (RE)INCLUSÃO  
PRODUTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.**

Dissertação apresentado como requisito para a obtenção do título de mestre em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Linha de Pesquisa: Sociedade, Economia e Emancipação.

Orientadora: Professora Doutora Adriane Vieira Ferrarini.

**São Leopoldo**

**2017**

AAQ657e

AQUINO, Rodrigo Pelet Nascimento, 1987

O EMPREENDEDORISMO COMO FATOR DE (RE)INCLUSÃO PRODUTIVA DOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA / Rodrigo Pelet Nascimento Aquino; orientadora Adriane Vieira Ferrarini. – São Leopoldo, 2017.

92 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, 2017.

1. Políticas Públicas. 2. Programa Bolsa Família. 3. Empreendedorismo. 4. Inclusão Social e Produtiva. I. Ferrarini, Adriane Vieira, orient. II. Título.

Dedico este trabalho aos profissionais que se preocupam e se ocupam estudando a sociedade, economia, empreendedorismo e os sujeitos em processo de exclusão social e produtiva.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela proteção até os dias de hoje, certamente Ele que me trouxe até aqui. Agradeço aos meus amigos e familiares que sempre apoiaram esta empreitada com entusiasmo, em especial agradeço ao meu avô Jorge (*in memoriam*) - ele foi o primeiro a acreditar e sempre se orgulhou do meu potencial acadêmico; ao meu Pai Roberval, à minha mãe Valéria e ao meu irmão Vinícius, que me apoiaram dia a dia com os mais diversos recursos e à minha cunhada Larissa Guimarães. Agradeço, especialmente, à minha ex-esposa Tharrany e seus familiares, que não só apoiaram, mas encorajaram o início desta jornada e sem eles nada seria possível. Não posso deixar de agradecer à minha orientadora Adriane Ferrarini que de maneira extraordinária orquestrou a construção deste trabalho. Agradeço ainda aos meus colegas de trabalho, em especial ao Magnífico Reitor Professor José Sergio pela oportunidade, ao Diretor da ECJUS Professor Pierre Tramontini pela contribuição e compreensão durante a construção da pesquisa, e agradeço aos demais colegas na pessoa de Luiza Faria e Thâmylla Nunes que colaboraram com as revisões textuais quando solicitei. Ao meu orientador de graduação Professor Paulo Bosco, que por todo ensinamento, tem minha gratidão. Por último, e não menos importante, agradeço à Roseley de Oliveira que me deu acesso ao Sebrae e viabilizou a realização desta pesquisa. Obrigado a todos!

*A pior forma de desigualdade é tentar fazer  
duas coisas diferentes iguais.*

*Aristóteles*

## RESUMO

O direito às condições mínimas de existência humana digna é previsto constitucionalmente, mas sabe-se que as necessidades públicas são inúmeras, como a pobreza, a desigualdade de renda, o desemprego, entre outras. Diante do cenário de precarização do trabalho e ineficiência de políticas públicas, o empreendedorismo surge como uma alternativa de aumento da renda, da possibilidade de trabalho e oportunidade. O presente trabalho objetivou analisar, do ponto de vista teórico e metodológico, em que medida o curso Sebrae Empreender Individual (SEI) se apresenta como estratégia de inclusão produtiva para beneficiários do Programa Bolsa Família, considerando a perspectiva dos gestores envolvidos. A pesquisa foi realizada por intermédio de entrevistas com os gestores do SEI e da coleta de dados disponibilizados pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), objetivando viabilizar a compreensão, o alcance e a influência do empreendedorismo na realidade da população vulnerável. Os resultados demonstram que o micro empreendedorismo individual pode desempenhar papel importante na reversão do processo de exclusão social e produtiva, ao mesmo tempo em que demonstram que as ações de divulgação e acesso não são específicas para o público objeto deste estudo, o que consequentemente prejudica tal acesso. Assim, com ações específicas, seja do Sebrae, seja do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o micro empreendedorismo individual pode de forma concreta e eficaz contribuir para a (re)inclusão social e produtiva de beneficiários do Programa Bolsa Família e outros que também se encontram em condição de vulnerabilidade.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Programa Bolsa Família. Empreendedorismo. Inclusão social e produtiva.

## ABSTRACT

The right to minimum conditions of human existence is constitutionally fixed, but it is known that there are innumerable public needs as poverty, income differences, unemployment and many others. Facing the scenery of work's precariousness and inefficiency of public politics, the entrepreneurship comes as an alternative of income's raise, of employment possibility and opportunity. This research had as its aim analyze, under theoretical and methodological basis, in which level the course named Sabrae Empreendedor Individual (SEI) is shown as productive inclusion strategy for those who are beneficiaries of the Bolsa Família programme, considering the perspectives of the managers involved in the process. The research was done through interviews with the SEI managers and also from the collection of data made available by Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), willing to make feasible the comprehension, the achievement and the influence of entrepreneurship into vulnerable people's reality. The results show that micro individual entrepreneurship can play an important role in the changing of the social exclusion and production processes, while they demonstrate that the propagation actions and access are not specific for the public who are this research's target, and it, consequently, spoils the access. Then, through specific actions from SEBRAE, or through the ones from the Social and Agrarian Development Ministry (MDSA), is it possible for individual micro entrepreneurship, in a concrete and effective way, contribute for the social and productive (re)inclusion of Bolsa Família's beneficiaries and of others who are also found in vulnerable conditions

**Keywords:** Public Policies. Bolsa Família Program. Entrepreneurship. Social and productive inclusion.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                                                                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 1: Percentual da população em situação de pobreza (R\$140,00) e extrema pobreza (R\$70,00) .....                    | 21 |
| Figura 2: Progresso na redução da pobreza e desigualdade no Brasil .....                                                   | 22 |
| Figura 3: Proporção de pessoas pobres .....                                                                                | 23 |
| Figura 4: Evolução da atividade empreendedora segundo a oportunidade com percentual da TEA .....                           | 44 |
| Figura 5: Evolução da proporção de empreendedorismo por necessidade entre os empreendedores nascentes e novos .....        | 45 |
| Figura 6: Taxas de empreendedorismo segundo estágio do empreendimento TEA, TEE, TTE – Brasil (% da população adulta) ..... | 46 |
| Figura 7: Principais motivos para formalizar .....                                                                         | 63 |
| Figura 8: Distribuição de MEI por grande setor, em dezembro de 2016 .....                                                  | 65 |
| Figura 9: Proporção de MEI por classe socioeconômica .....                                                                 | 66 |
| Figura 10: Ocupação antes de se formalizar – 2013 a 2017 .....                                                             | 70 |
| Figura 11: Distribuição de MEI por município, em dezembro de 2016 .....                                                    | 73 |
| Figura 12: Dificuldades enfrentadas 2015 e 2017 .....                                                                      | 74 |
| Figura 13: Microempreendedores individuais segundo inscrição no CadÚnico e participação no PBF .....                       | 77 |

|                                                                                                   |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figura 14: Beneficiários do PBF inscritos no MEI que fizeram oficinas do SEI em 2015 e 2016 ..... | 78 |
| Figura 15: Contraste entre PBF e MEI por região .....                                             | 79 |
| Figura 16: Contraste no sexo entre PBF e MEI .....                                                | 79 |
| Figura 17: Contraste na escolaridade entre PBF e MEI .....                                        | 80 |
| Figura 18: Contraste na faixa etária entre PBF e MEI .....                                        | 80 |
| Figura 19: Busca por empréstimo em nome da empresa .....                                          | 81 |

## **LISTA DE SIGLAS**

BIRD – Banco Internacional para reconstrução e desenvolvimento

CadÚnico – Cadastro Único

CNAE - Classificação Nacional de Atividades Econômicas

EAD – Educação à Distância

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GEM – Global Entrepreneurship Monitor

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas

ISP – Inclusão Social e Produtiva

LC – Lei Complementar

MEI – Microempreendedor Individual

PBF – Programa Bolsa Família

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEI – Sebrae Empreendedor Individual

TEA - Taxa de Empreendedores Iniciais

TEE - Taxa de empreendedores Estabelecidos

TTE - Taxa Total de Empreendedores

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                                                                                                                 | <b>10</b> |
| <b>2 QUESTÃO SOCIAL, DESIGUALDADE E POBREZA .....</b>                                                                                                     | <b>13</b> |
| 2.1 Avanço histórico do capitalismo, globalização e suas contradições .....                                                                               | 13        |
| 2.2 Desigualdade e pobreza .....                                                                                                                          | 18        |
| <b>3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA .....</b>                                                                                                    | <b>26</b> |
| 3.1 Conceito e classificação de políticas públicas .....                                                                                                  | 26        |
| 3.2 Estado do Bem-estar social, neoliberalismo e implementação de políticas sociais no Brasil ....                                                        | 31        |
| <b>4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA PROPOSTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA POR INTERMÉDIO DO EMPREENDEDORISMO .....</b>                                             | <b>36</b> |
| 4.1 O Programa Bolsa Família .....                                                                                                                        | 37        |
| 4.2 Inclusão social e produtiva .....                                                                                                                     | 39        |
| 4.3 Empreendedorismo.....                                                                                                                                 | 42        |
| <b>5. INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA .....</b>                                                                                     | <b>52</b> |
| 5.1 SEI – Sebrae Empreendedor Individual .....                                                                                                            | 52        |
| 5.2 Metodologia de pesquisa .....                                                                                                                         | 55        |
| 5.3 Entrevistas com os gestores do Sebrae.....                                                                                                            | 59        |
| <b>6 BENEFICIÁRIOS E EMPREENDEDORES – CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS .....</b>                                                                              | <b>62</b> |
| 6.1 As motivações dos beneficiários do Programa Bolsa Família que buscaram o SEI – Sebrae Empreender Individual.....                                      | 62        |
| 6.2 A dinâmica de divulgação e operacionalização do SEI – Sebrae Empreender Individual para o público do Programa Bolsa Família .....                     | 64        |
| 6.3 As trajetórias dos beneficiários no SEI – Sebrae Empreender Individual, considerando os canais de acesso ao curso, os avanços e as dificuldades ..... | 68        |
| 6.4 A perspectiva do empreendedor, a contribuição do SEI – Sebrae Empreender Individual no âmbito de uma (re) inclusão produtiva.....                     | 73        |
| 6.5Análise dos perfis dos beneficiários do PBF e MEI.....                                                                                                 | 77        |
| <b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>                                                                                                                        | <b>82</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                                                                                                                  | <b>86</b> |
| <b>APENDICE I.....</b>                                                                                                                                    | <b>91</b> |
| <b>APENDICE II .....</b>                                                                                                                                  | <b>92</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

A evolução dos direitos sociais se deu gradualmente a partir da Era das Luzes (século XVIII), tomando forma na Revolução Francesa e, posteriormente com a Revolução Industrial europeia, que foi um importante divisor na forma de organização política e econômica da sociedade. Os direitos sociais ultrapassam os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade característicos da Revolução Francesa, visto que tais direitos dependem e exigem prestações positivas do Estado para que os direitos mais básicos, tais como saúde, educação, lazer, segurança e infraestrutura sejam efetivados.

A pobreza e a desigualdade social são problemas graves e persistentes no cenário brasileiro e estão associados à péssima distribuição de renda e à má administração de recursos públicos. Estas características acarretam em omissões no processo educacional e no serviço de saúde, no desfavorecimento de classes sociais em razão da raça e gênero, na dificuldade de acesso a oportunidades e a novas tecnologias, o que inviabiliza uma inclusão social cidadã. Nesse sentido, o empreendedorismo é uma alternativa, tendo em vista que pode, de alguma forma, interferir na qualidade de vida dos cidadãos de baixa renda, pois a força de vontade por si só é incapaz de superar as barreiras impostas implicitamente.

É alarmante a privação de direitos e a ausência de serviços públicos que garantam uma vida digna e que possibilitem o exercício eficaz da cidadania.

Diante desse cenário, o objeto da presente pesquisa é a análise de um novo caminho para famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social e que se valem de políticas assistenciais.

Não se pode olvidar que as relações sociais são marcadas por desigualdades que maculam a ideia que advém de um Estado que se intitula democrático e social de direito. Sob os efeitos do advento do capitalismo e da globalização, torna-se cada vez mais difícil efetivar políticas que possibilitem a superação ou, ao menos, a equalização das desigualdades sociais, tendo em vista tratar-se de um fenômeno historicamente enraizado no contexto brasileiro. Se as oportunidades não são distribuídas a partir de parâmetros igualitários, a consequência lógica é o aumento da desigualdade e da pobreza em todas as dimensões, sejam eles econômicos, políticos, sociais e culturais.

Ante a atual realidade brasileira, os impactos sofridos com a globalização e permanência de crises econômicas têm dificultado ainda mais a melhoria da condição social daqueles que integram classes sociais menos favorecidas. Por isso, o cerne da pesquisa encontra-se na análise do Programa Bolsa Família, política pública implementada pelo governo federal no ano de

2004. Este programa de transferência de renda unificou outros procedimentos de gestão e execução das ações de transferência até então existentes. As principais finalidades dessa política pública são a diminuição imediata da pobreza, o reforço do direito de acesso aos serviços básicos e a integração com outras ações e programas do governo.

O segundo capítulo desta dissertação debruçou-se sobre os reflexos dos fenômenos supramencionados como impactos da questão social, através da revisão teórica e de dados empíricos sobre o tema da desigualdade social e pobreza em âmbito global e, particularmente, no Brasil. A desigualdade social pode se manifestar por meio da exploração quando, por exemplo, o cidadão aceita trabalhar sem as mínimas garantias previstas no ordenamento jurídico, ou mediante processos discriminatórios, vindo a sofrer preconceito. Como consequência, tem-se a exclusão dos segmentos mais vulneráveis da sociedade, que não alcançam oportunidades ou possibilidades para mudar a realidade em que estão inseridos.

A pobreza, por sua vez, faz-se presente diante da precarização do emprego, bem como nas dificuldades apresentadas no que tange à raça, gênero e classe, notadamente em razão da insuficiência de renda e carência de recursos ligados ao mínimo existencial. Assim como a desigualdade, a pobreza também está vinculada à exclusão; esses três fatores possuem um liame que determinam as mínimas possibilidades de se escapar da vulnerabilidade.

No terceiro capítulo, discorrer-se-á sobre o conceito de políticas públicas e sua trajetória ao longo da história brasileira. É dever do Estado implementar políticas públicas concretizadoras de direitos básicos. No entanto, a má distribuição de recursos limita as devidas prestações sociais e sempre foi um desafio.

O Estado do bem-estar social voltou sua atenção para a população em situação de pobreza e vulnerabilidade social, buscando a inserção desses na sociedade, de modo a garantir um mínimo de acesso à saúde, educação e seguridade. A partir de mudanças tecnológicas, econômicas e sociais, a sociedade do trabalho enfrentou, como consequências principais, o desemprego e a exclusão, sendo imprescindível a criação e desenvolvimento de programas de inclusão social e produtiva.

À luz da implementação e efetividade do Programa Bolsa Família, a presente pesquisa analisa o empreendedorismo como forte aliado à modificação da realidade social dos beneficiários, fator este que será tratado no quarto capítulo. Superada a revisão teórica, dar-se-á a análise detida do programa em comento.

Sob a perspectiva de que o empreendedorismo é capaz de influenciar e até mesmo alterar a condição econômica daquele que se dispõe a exercê-lo, sugere-se que se houver um trabalho do Estado voltado para aqueles que se encontram diante de conjuntura de exclusão, fornecendo

recursos mínimos, a consequência será uma porta aberta para promover a autonomia dos beneficiários. Para melhor compreensão dessas práticas, é imprescindível desdobrar-se sobre o que vem a ser empreendedorismo social, individual e produtivo, levando em consideração que no Brasil a taxa de empreendedorismo por necessidade é mais acentuada do que no empreendedorismo por oportunidade.

Até que ponto e de que forma o Estado deve mediar para auxiliar na inserção econômica de populações em situação de pobreza e vulnerabilidade social é um dos questionamentos suscitados. Toda e qualquer decisão política, principalmente as que envolvem alocação de recursos financeiros, é desafiadora frente à volumosa demanda social e às limitações orçamentárias. Portanto, as políticas públicas devem ser implementadas de modo a evitar, ou ao menos, reduzir a exclusão social.

Nos capítulos quinto e sexto são apresentados dados da pesquisa empírica e a análise dos dados sobre a possibilidade de uma atividade empreendedora favorecer a inclusão produtiva dos beneficiários do PBF. A pesquisa de campo adotou o modo de entrevista semiestruturada com gestores do Sebrae, responsáveis pela coordenação de programas que oferecem soluções para microempreendedores individuais. É imperioso ressaltar, ainda, que além desse recurso, foi adotada uma análise em âmbito qualitativo, com supedâneo em dados bibliográficos e pesquisas nacionais.

## **2. QUESTÃO SOCIAL, DESIGUALDADE E POBREZA**

A evolução dos direitos sociais se deu gradualmente a partir da Era das Luzes (século XVIII), tomando forma na Revolução Francesa e, posteriormente, com a Revolução Industrial europeia, que foi um importante divisor na forma de organização política e econômica da sociedade. Os direitos sociais ultrapassam os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade - característicos da Revolução Francesa, dependem, e exigem prestações positivas do Estado para que os direitos mais básicos, tais como saúde, educação, lazer, segurança e infraestrutura sejam efetivados.

A pobreza e a desigualdade social são problemas graves e persistentes no cenário brasileiro e estão bastante associadas à péssima distribuição de renda e à administração de recursos públicos, acarretando em omissões no processo educacional e no serviço de saúde, no desfavorecimento de classes sociais em razão da raça e gênero, na dificuldade de acesso a oportunidades e às novas tecnologias, o que inviabiliza uma inclusão social cidadã. Para uma melhor compreensão acerca de pobreza, desigualdade e exclusão, é imprescindível discorrer sobre as influências e consequências ocasionadas pelo capitalismo e globalização.

### **2.1 Avanço histórico do capitalismo, globalização e suas contradições**

O capitalismo tem origens arraigadas na Idade Moderna e consolidou-se a partir da Revolução Industrial do século XVIII e XIX, precipuamente na Inglaterra, fato devido ao seu pioneirismo na mecanização dos sistemas de produção. Por essa razão, a economia deixou de girar em torno da subsistência e passou a privilegiar uma produção ampliada capaz de gerar o excedente (FERRARINI, 2008). Já na América Latina, entre meados de 1880 e 1900 é que se vislumbrou princípios capitalistas, com a ativação da exportação de capitais e imigração em massa.

Sob o ângulo da Filosofia Política, o capitalismo designa um sistema econômico-social caracterizado pela liberdade dos agentes econômicos – livre iniciativa, liberdade de contratar, propiciando o livre mercado e pelo desenvolvimento dos meios de produção, sendo permitida a propriedade particular destes. Quem aciona os meios de produção, ou seja, quem trabalha, em regra não os detém (OLIVEIRA, 2010).



Sobre o capitalismo surgiram duas relevantes teorias, tendo por precursores Max Weber e Karl Marx. Em *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, Weber (1905) traduz o capitalismo em fatores externos da economia, ligados à valorização do trabalho e na busca da salvação individual, tendo em vista que os princípios éticos a ele inerentes encontram-se na teologia protestante.

Karl Marx, no entanto, na obra *O capital* (1877), parte de uma concepção histórica e conceitua o capitalismo como um modo de produção, inclusive ressalta que a própria força de trabalho se transforma em mercadoria e pode servir de objeto de troca. Desde o período inicial do capitalismo, conhecido como capitalismo comercial e industrial liberal, a ideia do progresso espontâneo e de um sistema auto regulável a partir do mercado, preconizada pelo liberalismo, passou a influenciar a sociedade econômica.

Segundo os ideais do liberalismo, um dos seus precursores, o filósofo e economista Adam Smith, afirma que o Estado deve intervir o mínimo possível na vida pessoal (liberalismo político) e nas relações econômicas (liberalismo econômico). Em importante obra – *A riqueza das nações* –, Adam Smith (1776) assevera que o Estado não deve intervir na competição do mercado, ao passo que este vigora com suas próprias regras; aplica-se, portanto, o princípio do *laissez-faire* e do *laissez-passer*<sup>1</sup>, que denota ao mercado uma liberdade ilimitada, sendo o cerne do liberalismo econômico.

Para além dessa premissa, Adam Smith (1776) trata do pressuposto da “mão invisível”, em que ações individuais são coordenadas e complementadas pelo mercado que, por ser autorregulado, conduz à harmonia social. De modo geral, a mão invisível direciona o trabalho para o uso mais útil da sociedade, além de mais rentável, regulando os preços, a renda e as quantidades de produtos. Portanto, tem-se que o mercado não necessita de controle externo, não havendo interferência estatal (HEYWOOD, 2010).

O mesmo filósofo<sup>2</sup> que desenvolveu as teses acerca do liberalismo econômico admite ser necessário, ainda que minimamente, a intervenção do Estado no mercado para garantir a aplicação das regras, tendo em vista as incongruências que restringem o indivíduo que deseja impor tanto a sua atividade comercial quanto a sua remuneração. Em razão dessa dicotomia entre a necessidade ou não de intervenção mais ativa do Estado, o liberalismo começou a mostrar limitações na capacidade de regulação social. A livre concorrência não era, de fato,

---

<sup>1</sup> Expressão francesa que representa o liberalismo econômico

<sup>2</sup> Adam Smith

livre para todos, como apregoava o liberalismo, pois as condições e as oportunidades eram extremamente desiguais (FERRARINI, 2008).

Constitui fato histórico notável o desenvolvimento e expansão do capitalismo entre o mundo ocidental, que foi acompanhado pela intensificação da desigualdade, pobreza e exclusão social. O capitalismo se sustenta a partir do excedente social, ou seja, aquilo que sobra além dos custos.

Nesse processo, há uma relação de desigualdade já naturalizada, segundo a qual a maioria das pessoas, em cada sociedade, trabalha exaustivamente para produzir o necessário para sustentar e perpetuar o modo de produção, bem como o excedente social, enquanto uma pequena minoria se apropria desse excedente e o controla (HUNT, 2005). Portanto, não se pode olvidar que a evolução do capitalismo contribuiu para o desenvolvimento global desigual.

O surgimento da pobreza se dá a partir das desigualdades geradas na relação entre capital e trabalho (CASTEL, 1998). O autor define a questão social do início da industrialização como um desafio que questiona a capacidade de existência de uma sociedade como um todo, como um conjunto ligado por relações de interdependência.

Ademais, Castel (1998) afirma que a questão social é o momento de divórcio entre ordem jurídica, reconhecimento dos direitos e econômica, miséria das massas, que não permite o acesso a tais direitos, criando um hiato. Este hiato permite assinalar com clareza o lugar do social, que são sistemas de regulações não mercantis, instituídas para tentar preencher esse espaço. Portanto, como consequência do crescimento da desigualdade, que gera pobreza, exclusão e vulnerabilidade de massa, a resposta coletiva para as sociedades marcadas por esses processos históricos foi a criação dos Estados sociais<sup>3</sup>.

O período de capitalismo industrial vai do final do século XIX até 1960 e é marcado pelo processo de autonomização da dimensão econômica. A economia é acelerada pelas novas formas de gerenciamento e de organização da produção (o fordismo e o taylorismo) e por constantes mudanças na sociedade.

A partir do ano de 1960, com a Terceira Revolução Industrial e, em seguida, a Guerra Fria, o capitalismo financeiro passou a predominar e favoreceu a mundialização do capital, desencadeando no aprofundamento da globalização (FERRARINI, 2008). Até a década de 1980, conhecida como anos gloriosos, a sociedade capitalista conviveu bem com a estrutura de

---

<sup>3</sup>Para Castel, o Estado social continua sendo a herança e o horizonte possível na combinação entre o econômico do mercado e a solidariedade do social. Entende que todo o processo de burocratização dos Estados de bem-estar na condução das políticas sociais e o “individualismo negativo” dado pela relação fria entre a máquina estatal e o beneficiário dos programas sociais, e propõe uma reinvenção do Estado social.

um Estado de bem-estar social, em que o Estado intervinha na economia, ainda que minimante, a fim de manter o equilíbrio. Não obstante, há que se ressaltar que o sucesso dessa estrutura se deu principalmente nos países do Norte e especialmente na Europa, uma vez que nos países periféricos e semiperiféricos havia e ainda há muitas insuficiências e distorções.

O fim do século XX e início do século XXI foi marcado pelo acelerado processo de globalização e facilidade no acesso à informação e meios tecnológicos, bem como pelo advento e confirmação do atual modelo de Estado Democrático de Direito como o mais adequado. No que tange ao conceito, ao ser estudado por diversos segmentos científicos, não há exatamente uma unanimidade nas definições do que seja globalização. Cada segmento, econômico, político, social, privilegia seu ângulo de análise, muitas vezes de forma abstrata.

Ianni (1998) a conceitua como um processo histórico-social de vastas proporções, abalando mais ou menos drasticamente os quadros sociais e mentais de referência de indivíduos e coletividades, é um novo ciclo na história da humanidade e nas relações sociais, alcançando processos e estruturas que se desenvolvem em escala mundial. Polanyi (2000), por sua vez, compreendeu o fenômeno que hoje denominamos globalização como modernização da economia e o retorno forçado do mercado autorregulado. Ao passo que a competitividade e a concorrência estão, ao mesmo tempo, no seio de cada Estado e entre diferentes Estados.

As características gerais da globalização incluem o crescimento do comércio internacional de bens, produtos e serviços; a transnacionalização de grandes empresas; a livre circulação de capitais com a privatização da economia e diminuição do papel do governo e dos Estados-nação; a queda de barreiras comerciais protecionistas e regulação dos comércios internacionais, conforme as regras da Organização Mundial do Comércio; a facilidade do trânsito de pessoas e bens entre os diversos países e a expansão da possibilidade de comunicação com o surgimento da facilidade de contato entre pessoas, devido ao aparecimento de muitos instrumentos e ferramentas como a internet e inovações tecnológicas (CAMPOS; CANAVEZES, 2007).

Para Zygmunt Bauman (1999), uma parte integrante dos processos de globalização é a progressiva segregação espacial, a progressiva separação e exclusão. As tendências neotribais e fundamentalistas, que refletem e formulam a experiência das pessoas na ponta receptora da globalização, são fruto tão legítimo dela quanto a “hibridização” amplamente aclamada da alta cultura globalizada.

Os usos do tempo e do espaço são acentuadamente diferenciados e diferenciadores. A globalização tanto divide como une, e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo. Junto com as dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do

comércio e do fluxo de informação, é colocado em movimento um processo “localizador” de fixação no espaço. Conjuntamente, os dois processos intimamente relacionados diferenciam nitidamente as condições existenciais de populações inteiras e de vários segmentos sociais (BAUMAN, 1999).

A globalização remete a um conjunto de transformações econômicas, políticas, sociais e culturais a nível mundial, nas quais estão associadas às inovações tecnológicas. Fundamentalmente, a globalização pode ser entendida como o resultado do desenvolvimento do capitalismo a uma escala mundial e também a continuidade de uma lógica civilizacional designada pela modernidade (IANNI, 1998).

As contradições que caracterizam o atual cenário brasileiro demonstram a incapacidade dos sistemas políticos e econômicos de solucionarem problemas sociais básicos, conjugarem conquistas e dinamizarem equitativamente o funcionamento da sociedade, tanto no interior dos países quanto em nível internacional (AQUINO, 2016). O capitalismo apresenta justificativas morais e objetivas para efetivar seus objetivos e metas, com fundamentos racionais e repercussão prática na vida pessoal e social.

A partir do espírito capitalista disseminado no Ocidente, Castel (1998) afirma haver uma nova questão social voltada para a função integradora do trabalho na sociedade, ao passo que a precarização do trabalho alimenta o desemprego e faz com que essa situação, tornando-se progressivamente mais frágil, obrigue as pessoas a se encontrarem em uma condição de vulnerabilidade.

Não se pode olvidar que a globalização implicou na continuidade da ruptura entre trabalho e proteção, fazendo surgir não apenas uma sociedade de mercado, mas uma sociedade que se torna mercado, atravessada pelas leis específicas, que enfraqueceram progressivamente as formas de solidariedade entre as pessoas. É por este motivo que as proteções advindas do Estado, garantidas por lei, são de suma importância para que seja possível evitar a anomalia generalizada no mercado (CASTEL, 1998).

A questão social no mundo globalizado está afeita à frustração com o que poderia advir positivamente da modernidade, da ciência e do capitalismo. Há um acentuado paradoxo entre o avanço tecnológico e o aumento da pobreza, previsão de direitos, mas impossibilidade de efetivá-los (FERRARINI, 2007).

As consequências da globalização hegemônica são expressões de avanços e limites da questão social, tanto em sua dimensão societal quanto epistemológica. Por um lado, o mundo globalizado possui tecnologia para melhoria das condições de vida da humanidade, por outro lado, dois terços da população mundial vivem em situação de

pobreza, com elevado número de mortes de crianças por desnutrição e doenças evitáveis (FERRARINI, 2007).

Há um contrassenso entre essas múltiplas facetas da globalização e sua interferência na desigualdade social, que inclui disparidades de recursos financeiros e marcantes diferenças no poder e nas oportunidades sociais, econômicas e políticas. Para Piketty (2014), a distribuição da riqueza é uma das questões mais vivas e polêmicas da atualidade, contribui para o aumento de fenômenos sociais, dos quais dois deles serão tratados a seguir.

## 2.2 Desigualdade e pobreza

A pobreza é uma expressão da questão social em evidência, pois além de ser um problema social também se trata de um grave vetor de dificuldade econômica e com diversas implicações na sociedade. Por sua vez, o conceito de pobreza se desenvolveu a partir da Idade Média e está intrinsecamente ligado à escassez e limitação de recursos, refletindo a ideia de inferioridade (FERRARINI, 2011).

Pobreza e desigualdade são conceitos distintos, no entanto fortemente entrelaçados. A desigualdade não se limita à distribuição de renda, e a pobreza deve ser compreendida como privação, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência, exclusão de direitos básicos e de bem-estar (SCALON, 2011).

É natural que a pobreza, aquela apresentada na Idade Média, tenha sofrido mutações e hoje possua peculiaridades próprias da contemporaneidade. Assim, é possível cogitar o conceito de “nova pobreza”, explicitado por Ferrarini (2011) que associa este fenômeno em relação aos trabalhadores dotados de qualificação profissional que, por razões externas, se deparam à margem dos recursos e oportunidades disponíveis.

A “nova pobreza” é consequência da globalização que, ao adotar o padrão neoliberal, é marcada pela precarização do emprego e desregulamentação da proteção social. Segundo Serge Paugam (2003), este processo não está relacionado tão somente às famílias de países em desenvolvimento, atinge também aqueles que se encontram em situação de afastamento da vida social e que são alvos de problemas, de modo geral. Nesse sentido, Castel (1998) corrobora ao asseverar que os novos pobres são os que possuem *déficit* de integração. De acordo com Scalon (2011), o conceito de pobreza não deve estar limitado ao sentido econômico-financeiro, sequer deve haver limitação ao conceito de desigualdade, tendo em vista que este pode se manifestar de formas diversas, tais como gênero, raça, classe, não se restringindo à desigualdade de renda.

A pobreza não se limita a uma dimensão material, é também imaterial (social e política), caracterizada pela baixa escolaridade, falta ou precariedade do acesso a serviços e direitos, exclusão social, baixa autoestima e condições desumanas de vida, que conduzem à inviabilidade do exercício de direitos essenciais básicos (FERRARINI, 2011). Nesse sentido, é possível classificar o conceito de pobreza em quatro concepções, quais sejam, a visão da pobreza como insuficiência de renda, como privação no espaço das “necessidades básicas”, como exclusão social e como privação de capacitações básicas (FERRARINI, 2007).

Com base na construção teórica da autora (2011), as dimensões da pobreza estão relacionadas, na esfera econômica, à precariedade e falta de acesso a meios de subsistências (trabalho e renda); quanto à dimensão social, à falta de acesso às políticas e serviços, bem como na fragilização de laços sociais e de pertencimento; em âmbito político, ao desconhecimento dos direitos, limitação de exercício do poder, falta de articulação e mobilização de forças populares, dependência do Estado e *déficit* de participação cidadã; ao passo que na dimensão cultural, presentes estão o desconhecimento pela população de suas origens e história, desvalorização de culturas locais, fragilização ou perda de identidade cultural, além da imposição de uma cultura de massa.

O contemporâneo caráter estrutural da pobreza tem sua gênese econômica ligada à forma como os sujeitos estão inseridos na esfera produtiva em sua condição de classe social, sendo concebida predominantemente como insuficiência de renda e carência de recursos materiais necessários à vida. A chamada interdimensionalidade da pobreza ultrapassa a existência de múltiplas dimensões sobrepostas – econômicas, sociais, políticas e culturais –, uma vez que alcança a indissociabilidade e interação retroativa entre elas. Desemprego, violência sexual, dependência química, gravidez na adolescência, doenças crônicas, sofrimento psíquico, dentre outras expressões da questão social, estão mutuamente relacionadas umas às outras, o que potencializa suas causas e efeitos (FERRARINI, 2011).

A pobreza está vinculada estritamente a processos de exclusão, cuja criação se dá em espaços fechados e estatutos especiais, distantes e desligados da comunidade, sempre inferiores e concedidos a determinados grupos, agravando-se com o aumento do individualismo e da individualização que leva à fragmentação da sociedade. Na exclusão social existem rupturas dos laços simbólicos e potenciais conflitos nos respectivos esquemas de representação social (FERRARINI, 2011).

Não se pode negar que a pobreza se encontra profundamente ligada à questão social em seu percurso histórico, questão essa que é definida como a desigualdade social em suas múltiplas manifestações (pobreza, violência, exclusão, etc.). Nesse sentido, Scalon (2011)

apresenta a desigualdade social como um fenômeno multidimensional, transversal e durável, que não decorre de um fato natural, mas de uma construção social que depende de circunstâncias e que compreende o resultado das escolhas políticas feitas ao longo da história de cada sociedade.

A desigualdade é uma das características mais marcantes da estrutura social brasileira, mas esta não se reduz à distribuição de renda. Ao contrário, é um fenômeno complexo e multifacetado que tem impactos diversos, em especial sobre as condições de pobreza e precariedade. Nesse sentido, a pobreza deve ser compreendida como privação de capacidades básicas que conduz à vulnerabilidade, exclusão, carência de poder, de participação e voz, exposição ao medo e à violência; enfim, à exclusão de direitos básicos e de bem-estar (SCALON, 2011).

Desigualdade e pobreza estão estreitamente vinculadas, ao passo que as disparidades nas chances de vida acabam determinando as possibilidades de escapar de situações de privação e vulnerabilidade. Assevera Scalon (2011) que a busca de alternativas de redução das desigualdades passa por duas vias simultâneas, quais sejam: a formulação de novos modelos de desenvolvimento e a definição e implementação de políticas públicas que possibilitem uma distribuição mais equitativa dos bens e recursos sociais.

Esforços desmedidos têm sido feitos para combater esses dois fenômenos crônicos, por meio de programas sociais do governo e, inclusive, de iniciativas de organizações não governamentais e do setor privado. Entretanto, assevera Scalon (2011) que a construção de uma base para a superação das desigualdades precisa envolver parcela significativa da população, no que tange à elaboração e implementação de políticas públicas que alcancem os interesses e necessidades da população.

No que tange à situação global referente à pobreza, o relatório do Programa das Nações Unidas divulgado em março de 2016<sup>4</sup> constatou que apesar da queda da extrema pobreza nos últimos 25 anos, mais de 766 milhões de pessoas vivem com menos de US\$ 1,9. Isso significa que 13% da população mundial ainda vive em extrema pobreza, 800 milhões de pessoas passam fome e 2,4 bilhões não tem acesso a saneamento básico.

As fronteiras das desigualdades ultrapassam as questões econômicas e encontram verdadeiro significado nas limitações e ausência de oportunidades que possam contribuir para a melhoria na qualidade de vida. De fato, a pobreza é uma das manifestações da desigualdade

---

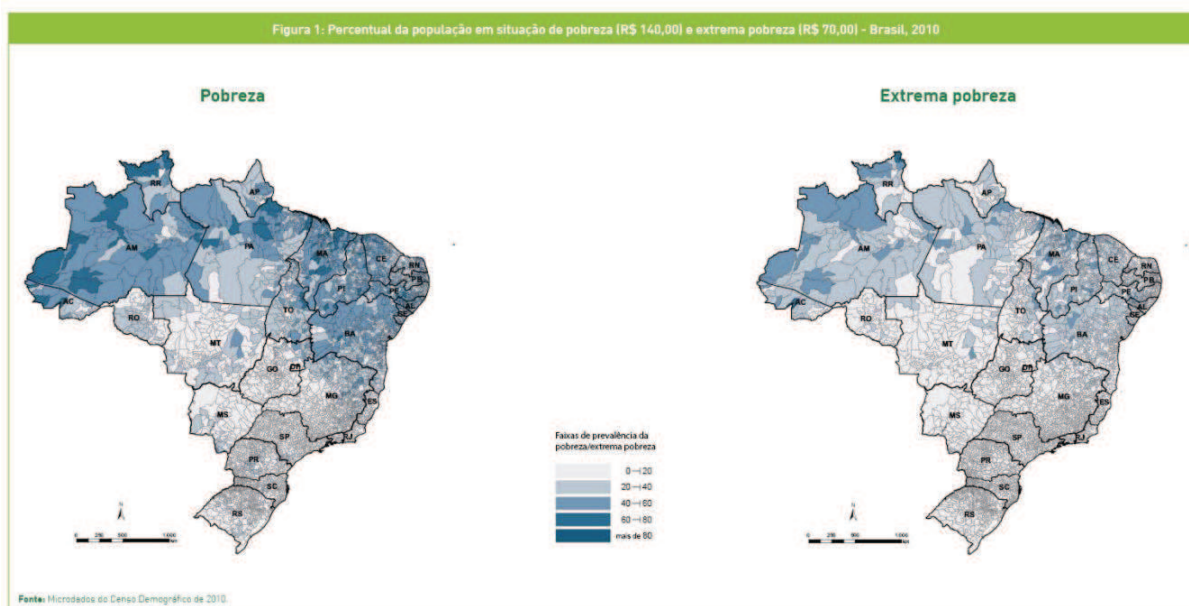
<sup>4</sup> Disponível em:

[https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2016/07/The\\_Sustainable\\_Development\\_Goals\\_Report\\_2016.pdf](https://nacoesunidas.org/wpcontent/uploads/2016/07/The_Sustainable_Development_Goals_Report_2016.pdf), acesso em: 20 de set. de 2017



social, e no Brasil faz-se presente desde o período colonial. Em 2015, o Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicadas (IPEA) lançou o “Atlas da Extrema Pobreza no Norte e no Nordeste do Brasil em 2010”, identificando as regiões com maior concentração de pessoas residentes em domicílios com renda mensal *per capita* de até R\$ 70,00 (setenta reais). A seguir, gráfico ilustrativo dessa realidade<sup>5</sup>:

Figura 1: percentual da população em situação de pobreza (R\$140,00) e extrema pobreza (R\$70,00) – Brasil (2010).



De acordo com o IPEA<sup>6</sup>, a pobreza extrema<sup>7</sup> voltou a subir no país a partir do ano de 2010, rompendo a tendência da queda que se observou no ano de 2005. Segundo os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo IBGE, a taxa de pobreza extrema caiu de 7,58% da população para 3,63% entre os anos de 2004 a 2012. No entanto, em 2013 o índice subiu para 4,03%, em 2014 para 8%, alcançando o percentual assustador de 9,2% no ano de 2015.

Não obstante, apesar de mais de 28,6 milhões de brasileiros terem saído da pobreza entre 2004 e 2014 (tabela a seguir), o Brasil ainda é um dos países mais desiguais do mundo.

Figura 2: progresso na redução da pobreza e desigualdade no Brasil

<sup>5</sup>Disponível

<[http://www.ipcundp.org/pub/port/Atlas\\_da\\_extrema\\_pobreza\\_no\\_Norte\\_e\\_Nordeste\\_do\\_Brasil\\_PT.pdf](http://www.ipcundp.org/pub/port/Atlas_da_extrema_pobreza_no_Norte_e_Nordeste_do_Brasil_PT.pdf)>.

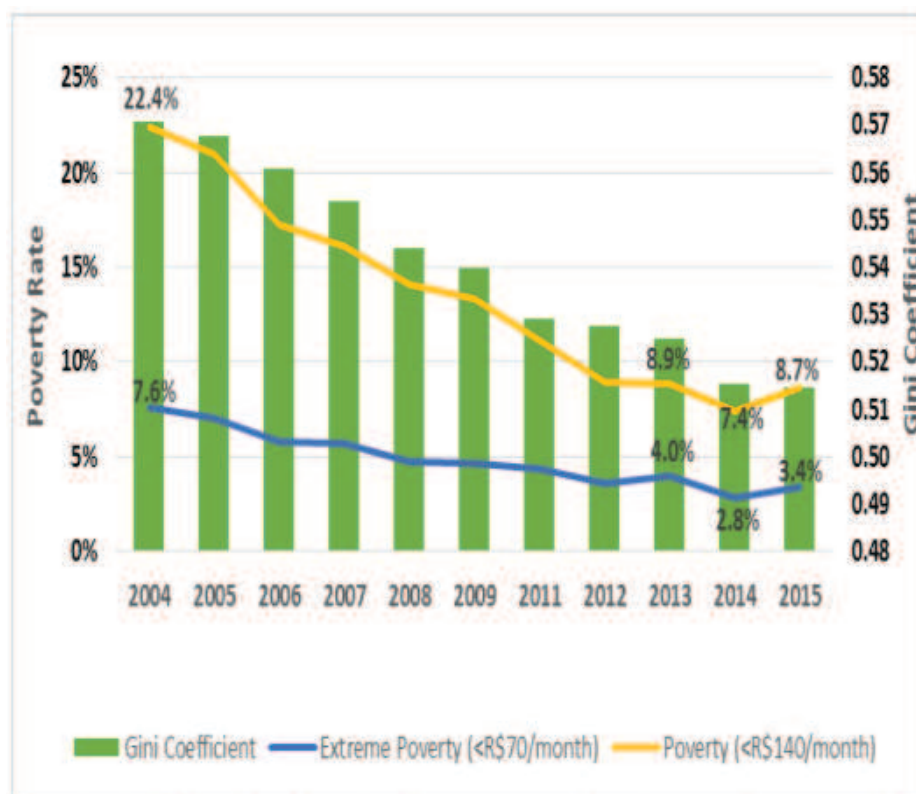
acesso em: 22 de set. de 2017

<sup>6</sup> Disponível em < [http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://www.ipea.gov.br/porta/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf)>

acesso em: 22 de set. de 2017

<sup>7</sup> O termo é utilizado pelo IPEA para famílias com renda de até um quarto do salário mínimo *per capita*.





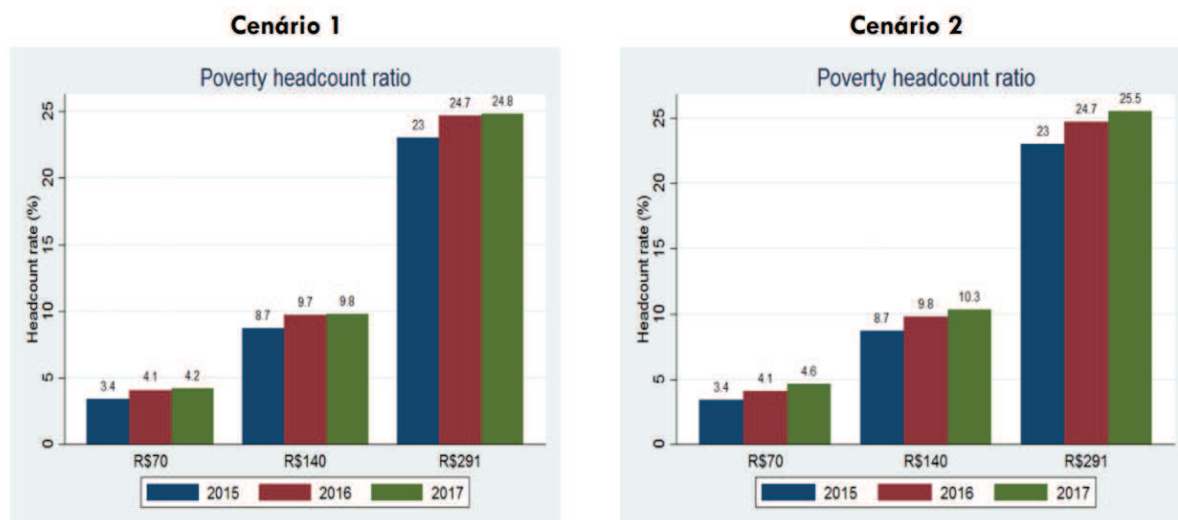
Fonte: Cálculos baseados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2004-2015.

Em relatório feito pelo Banco Mundial<sup>8</sup>, a previsão de aumento do número de pobres no Brasil será de 2,5 milhões até 3,6 milhões em 2017, como resultado da prolongada crise econômica – que ameaça a redução da pobreza e da desigualdade. Mediante estimativa realizada pelo Bird, a proporção de pessoas pobres no Brasil (*poverty headcount ratio*<sup>9</sup>) terá um aumento em 2016 e permanecerá elevada em 2017 (gráfico a seguir).

Figura 3: proporção de pessoas pobres

<sup>8</sup> Disponível em [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf)

<sup>9</sup> Percentual de pessoas que vivem abaixo de linha da pobreza



Fonte: Estimativas do Banco Mundial baseadas na PNAD 2015 e no Módulo de Simulação ADePT (Olivieri et al. 2014).

No cenário 1, o número de pessoas extremamente pobres crescerá em 1,5 milhão, de 6,8 milhões em 2015, para 8,3 milhões em 2016, e para 8,5 milhões em 2017, elevando a proporção de pessoas extremamente pobres de 3,4%, em 2015, para 4,1% em 2016, e 4,2% em 2017. O número de pessoas moderadamente pobres aumentou em 2,3 milhões, de 17,3 milhões em 2015 para 19,6 milhões em 2016, e 19,8 milhões em 2017. Assim, a proporção de pessoas pobres subiu de 8,7% para 9,7% no ano de 2016. No cenário 2, mais pessimista, a taxa de pobreza extrema continua crescendo, chegando a 4,6% em 2017, representando um crescimento de 2,6 milhões no número de pessoas extremamente pobres entre 2015 e 2017, enquanto a taxa de pobreza chega a 10,3% em 2017, representando um crescimento de 3,6 milhões no número de pessoas moderadamente pobres (entre 2015 e 2017)<sup>10</sup>.

O Brasil consegue chamar atenção neste cenário pelo fato de que a desigualdade, aqui, se caracteriza por ser multidimensional, transversal e durável (SCALON, 2011). Entre essas características, a que mais impressiona é a durabilidade, tendo em vista que a desigualdade assola o Brasil há séculos em todos os âmbitos – político, econômico e social.

É imperioso ressaltar que os três fatores mais fortemente associados à pobreza como prováveis causas básicas são a localização em uma área pobre baixa escolaridade e grande número de pessoas morando em uma mesma residência. A pobreza está fortemente associada a baixos níveis de escolaridade, a desigualdade educacional, mais do que a segmentação ou discriminação no mercado de trabalho, explica a maioria das desigualdades de trabalho e renda no Brasil (CARNEIRO, 2003).

<sup>10</sup> Disponível em <[https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf)> Acesso em: 12 de nov. 2017.

Há que se ressaltar que as chances de mobilidade no Brasil não são positivas, na verdade são extremamente desiguais. As chances de mobilidade entre extratos sociais são difíceis, o que gera uma reprodução dos extratos privilegiados, reproduzindo-se as desigualdades (SCALON, 2011).

Acredita-se que o crescimento econômico, uma vez concretizado, reduziria, por consequência, os índices de desigualdades num efeito dominó que atingiria as classes mais pobres com a criação de postos de trabalho. Contudo, Scalon (2011) assevera que a experiência já vivida no Brasil em tempos de desenvolvimento econômico não gerou a redução da desigualdade, portanto, apenas o crescimento econômico não é suficiente para a redução da desigualdade.

O fato é que as experiências não apontam um exato equilíbrio entre crescimento econômico e índice de igualdade e redução da pobreza, necessariamente. Não é questão de demonizar o crescimento econômico, pelo contrário, ele é fator importante para a redução das desigualdades e erradicação da pobreza, porém, sozinho, não é suficiente. Para além de metas de crescimento econômico, o desenvolvimento do capital humano deve estar também em encontro aos objetivos de uma sociedade, passando por reformas e políticas redistributivas<sup>11</sup> (SCALON, 2011).

Não basta apostar no crescimento econômico e dele esperar a solução para todos os problemas sociais, dentre eles a desigualdade. Mais do que isso, é necessário reconhecer que há a necessidade de investimento naquilo que tem potencial para reduzir a desigualdade e a pobreza, reconhecendo o custo e o desgaste que isso pode proporcionar.

Uma possível solução para o problema da pobreza depende da implementação de políticas públicas. Sob a ótica tida pelo Banco Mundo em relatório objeto de análise neste trabalho (2017), entre os anos de 2004 e 2014 o Brasil alcançou reduções nos níveis de pobreza e desigualdade devido ao rápido crescimento do emprego formal, maiores salários e programas redistributivos de assistência social como o Bolsa Família.

Isso evitaria que a miséria atingisse valores acima do patamar de 2015, quando a tendência decrescente da pobreza foi revertida após uma década de queda ininterrupta. Em 2014, no Brasil, a pobreza, também na modalidade extrema, era estimada em 7,4% e 2,8%,

---

<sup>11</sup>Dentro da tipologia das políticas públicas defendidas por Theodore J. Lowi há quatro grandes tipos de políticas, podendo ser regulatória, distributiva, redistributiva e constitutiva. As políticas públicas redistributivas consistem naquelas que concedem benefícios concentrados a alguma categoria de atores e implicam custos concentrados sobre outras categorias de atores. É um tipo de política que provoca muitos conflitos sociais, pois representa um jogo de soma zero. (SECCHI, 2010)

respectivamente. No ano seguinte, os valores registraram um salto para 8,7% e 3,4%<sup>12</sup>. Deve-se atentar ao fato de que o incremento no Bolsa Família sugerido pelo Banco Mundial representaria um acréscimo de cerca de 900 milhões de reais na verba prevista para o programa pela lei orçamentária de 2017.

Scalon (2011) propõe a reflexão sobre possibilidade de haver política pública eficiente, em que a criação da política passa pela participação política, que por sua vez também está comprometida com a desigualdade no Brasil. Os limites da desigualdade estabelecidos em dada comunidade são socialmente construídos. Por consequência, qualquer decisão política, que não leve em consideração as características e peculiaridades desta sociedade, estará fadada ao insucesso.

A articulação entre ações e programas de cunho social é desafiadora e complexa, tendo em vista que, dentre diversas questões de importância considerável, se tem a necessidade de alocação de recursos materiais, financeiros e humanos, que são precários diante da alta demanda. Se as formas de distribuição de recursos não sofrerem alterações profundas, as políticas sociais se tornam residuais e compensatórias e, segundo Martins (2008 *apud* Ferrarini, 2016), confirmarão e legitimarão a exclusão por meio de benefícios que não constituem legítima apropriação social dos resultados da economia, cuja dinâmica base descarta parcelas da população.

---

<sup>12</sup> Disponível em <<https://nacoesunidas.org/numero-de-pobres-no-brasil-tera-aumento-de-no-minimo-25-milhoes-em-2017-aponta-banco-mundial/>>. Acesso em 14 ago. 2017.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À POBREZA

As funções estatais, previstas pela Constituição Federal e demais legislações pertinentes, se materializam com a atuação dos governantes na implementação de políticas sociais. Essas medidas visam criar oportunidades que permitem a saída da condição de pobreza, uma vez que não alcançam apenas a esfera do indivíduo, mas também o contexto em que ele vive.

Não existe uma definição exclusiva para a interpretação do conceito de políticas públicas, mas de modo geral, pode ser entendida como o que o governo escolhe fazer ou não fazer em prol da sociedade. Para tanto, a implementação de políticas públicas passa por diversas fases e processos sociais, a formulação constitui o momento em que o governo traduz seus propósitos em programas e ações para a produção de resultados capazes de modificar a realidade.

#### 3.1 Conceito e classificação de políticas públicas

A política pública em tese é uma diretriz forjada para encarar um problema público. Essencialmente, a política pública é uma resposta a um problema social devidamente reconhecido pelas autoridades competentes (SECCHI, 2010). Contudo, não existe apenas uma definição para a interpretação do conceito de políticas públicas, visto que ao longo das décadas o conceito foi sendo ressignificado. A definição instituída por Thomas Dye (1984) é citada como aceitável, ao afirmar que política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A análise de políticas públicas nasceu nos EUA voltada para o estudo da ação do Estado e o incremento das práticas e com o *bom governo* (LIMA, D’ASCENZI, 2016). Segundo as autoras, política pública é um conjunto de decisões e ações que envolvem múltiplos atores de diversas organizações públicas e privadas, relacionadas à implementação das decisões tomadas. Tais medidas têm por finalidade modificar um problema social, definido como uma situação percebida como indesejável, despertando a necessidade de ação.

Sob outra ótica, políticas públicas são um mecanismo de manutenção de uma sociedade coesa, dando-se prioridade às demandas dos grupos sociais; são orientadas por valores, ideais e visões de mundo, permeadas pelo conflito entre os atores, tendo em vista que a sua efetivação depende da alocação de recursos financeiros e sociais escassos.

Em razão da complexidade alcançada pelos problemas sociais e as alterações nas formas de intervenção estatal, ampliou-se o campo para análise de novas formas organizacionais, como

as redes de políticas públicas. É de grande relevância compreender a relação existente entre os atores, o funcionamento das arenas de conflito, a produção dos problemas sociais, o processo acirrado da agenda pública, as dinâmicas de implementação das políticas, seus efeitos na sociedade, bem como a lógica de funcionamento das intervenções voltadas para a resolução de conflitos e dos problemas que assolam a sociedade (LIMA, D'ASCENZI, 2016).

As políticas públicas podem ser regulatórias quando estabelecem padrões de comportamento, como por exemplo, códigos de ética e legislações de trânsito e de convivência; podem ser distributivas quando se destinam a gerar benefícios para alguns grupos e os custos são divididos entre toda a coletividade, como as políticas de incentivo fiscal; podem ser redistributivas quando concedem benefício a determinado grupo e geram ônus concentrados sobre outra parcela, como a criação de cota em universidade e serviços públicos; e podem ser ainda constitutivas quando definem regras e competências para aqueles que atuam na elaboração de políticas públicas, segundo a tipologia de Lowi (1964, 1970, 1972).

Nesse sentido, faz-se possível compreender política pública como o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados ou mudanças no mundo real (AGUM, RICARDO, MENEZES, 2015).

Implementar políticas públicas pressupõe a utilização de dinheiro público, e objetiva alcançar e garantir direitos individuais e sociais assegurados pela Constituição Federal. Em um Estado Social e Democrático de Direito, o orçamento é o instrumento que concretiza a alocação de recursos para a realização dos gastos públicos. Em regra, política pública envolve mais do que uma decisão isolada, além de requerer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. A título de exemplos, a privatização e estatais, a reforma agrária, o Sistema Único de Saúde (SUS) e os programas de transferência de renda, relacionam-se a políticas públicas (RUA, ROMANINI, 2013).

Para que uma política seja “pública” as decisões e ações que a compõem devem amparar-se na lei, fundamentadas na autoridade do Poder Público, isto é, deve depender de uma estrutura legal de procedimentos e de processos institucionais governamentais.

Segundo Maria das Graças Rua (2013), atores diversos podem estar envolvidos, em maior ou menor grau, nas diversas fases e atividades da política pública, embora até o seu envolvimento dependa de decisões imperativas do Estado. Esse caráter imperativo se expressa

muito claramente nos próprios instrumentos de políticas públicas: legislação, recursos financeiros e humanos, serviços, linhas de crédito, tributos, subsídios, incentivos diversos e coerção.

A perspectiva de política pública ultrapassa a ideia de políticas governamentais, ao passo que a estrutura estatal não é a única a promover políticas públicas. Para Leonardo Secchi (2010), a essência conceitual das políticas públicas é o problema público, o que determina se uma política é pública ou não é a sua intenção de responder a um problema “público” (não um problema político), independentemente de o tomador de decisão ter personalidade jurídica estatal ou não estatal. Nesse sentido, o autor (2010, p. 35) conceitua problema público como “a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível para a realidade pública”, para um problema ser considerado ‘público’ este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas.

Celina Souza (2006) define pontualmente algumas características de políticas públicas, assevera que se trata de ação intencional, com objetivos a serem alcançados; permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação; envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos; não se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes; é abrangente e não se limita a leis e regras (envolve procedimentos, recursos, etc.) e ocorre em longo prazo, embora possa ter impactos em curto prazo.

Segundo Vallés (2002), o processo de elaboração e aplicação de políticas públicas é uma sequência de atos individuais e coletivos: os partidos políticos, grupos e movimentos sociais convertem as demandas em proposições legislativas; o poder legislativo discute e delibera sobre tais proposições; o poder executivo (governo) transforma as leis emanadas do legislativo em decisões de caráter mais detalhado (regulamentos, decretos, etc.); os administradores aplicam tais normas através de atos administrativos e, finalizando o processo, deve-se ter o acompanhamento, a avaliação dos resultados obtidos, de modo a permitir a adoção de ações corretivas ou o incremento das ações já empreendidas.

Para que uma política pública seja implementada, passa-se por fases e processos sociais. Um embate a respeito de ideias e formas de agir que, por vezes, direcionarão certas práticas políticas. Uma abordagem teórica conceitual deve prezar por uma visão ampla do processo de constituição e aplicação de uma política pública, com isso observa-se a necessidade de reconhecer a força de grupos quanto à natureza política dessas ações (AGUM, RICARDO, MENEZES, 2015).



As políticas públicas, ao representarem a manifestação do processo político, determinam, por vezes, a dinâmica política, em razão da alta demanda social afeita às prestações destinadas a garantir, ao menos, o mínimo existencial. Para que haja equilíbrio entre a necessidade social e a possibilidade orçamentária do Estado, é imprescindível sopesar os conflitos e coalizões, a fim de reconhecer qual o tipo de política pública será adequada.

Diante da premissa de que as políticas públicas podem afetar o processo político, Lowi (1964, 1970, 1972) classificou-as - por entender que a divisão tipológica das políticas influencia as etapas constitutivas - de aplicação e de continuidade, já que estão relacionadas às funções do Estado. Segundo o autor, a política regulatória estabelece padrões para entes privados e públicos, para que haja a sua aprovação se faz necessário haver uma força entre esses atores, que normalmente são políticos, burocratas e grupos de interesse, como exemplo tem-se a regulamentação de serviços de utilidade pública como o de telecomunicações e o de energia elétrica.

A política distributiva volta-se ao apoio recíproco entre políticos, havendo benefícios de algum grupo em detrimento de outros. Souza (2006) ressalta que este tipo de política alcança um quantitativo considerável de pessoas na sociedade, como no caso de políticas que envolvem previdência social e deficiências. O benefício para uma categoria resulta em custo sobre as outras, a política de incentivo fiscal é um exemplo, visto que ao incentivar uma determinada área da economia, ocorre um aumento de arrecadação em outro segmento. Em contrapartida, a política constitutiva não envolve a prestação concreta de serviços sociais, mas tem a função de determinar as regras gerais para o estabelecimento de todas as políticas públicas.

Além de classificação, é importante salientar que existem ciclos da política pública, ao tratar da dimensão temporal, Secchi (2011) apresenta o processo de elaboração de políticas públicas, conhecido como *polycycle*, que permeia algumas etapas de grande relevância, tais como a identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção, tais momentos carregam consigo suas características e importâncias para o desenvolvimento do todo.

A identificação da problemática deve ser feita a partir da percepção do problema público que, de acordo com Secchi (2011), seria a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública. Um problema público pode decorrer subitamente, por exemplo, de uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região; também pode ganhar importância aos poucos, como o congestionamento nas cidades ou a progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos; e pode estar presente por muito tempo, mas não receber



suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades.

Um problema público é um conceito subjetivo, ao passo que uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes. A delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas, e os próprios destinatários da política pública (SECCHI, 2011).

A formação da agenda é um conjunto de problemas entendidos como relevantes, pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário. Em síntese, as agendas listam as prioridades de atuação (SECCHI, 2011). Cumpre esclarecer que entrar na agenda política não significa resolver o problema, há uma enorme dificuldade em estabelecer quais são as prioridades, quando o básico não é atendido. Instaure-se, nesse cenário, o estado de tensão dialética entre a necessidade estatal de tornar concretas e reais as ações e prestações em favor das pessoas, de um lado, e as dificuldades governamentais de viabilizar a alocação de recursos financeiros, sempre tão dramaticamente escassos, de outro.

A etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos. A formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução (SECCHI, 2011). Esta deve se desenvolver por meio de escrutínios formais ou informais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa possível.

Esse é o momento em que políticos, analistas de políticas públicas e demais atores envolvidos no processo resumem o que esperam que sejam os resultados, quanto mais concretos forem os objetivos, mais fácil será verificar a eficácia da política pública. De qualquer forma, o estabelecimento de objetivos é importante para nortear a construção de alternativas e as posteriores fases de tomada de decisão, implementação e avaliação de eficácia das políticas públicas (SECCHI, 2011).

Utilizando a metodologia de Secchi (2011), a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas. A princípio, os tomadores de decisão têm problemas em mãos e buscam soluções que ocorrerão em um processo de comparações sucessivas e limitadas

ao encontrá-las, deverão lutar para colocá-las em prática, uma vez que por técnica que uma política pública, ela sempre sofrerá o confronto da complexidade política para a sua efetivação.

A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Não se traduz apenas em problemas técnicos ou problema administrativo, mas sim em um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejamentos (SECCHI, 2011).

Para o autor, elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas e organizações, com interesses, competências e comportamentos variados. Também fazem parte desse caldeirão analítico as relações existentes entre as pessoas, as instituições vigentes (regras formais e informais), os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência).

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

A avaliação de uma política pública compreende a definição de critérios, indicadores e padrões, que são mecanismos lógicos que servem como base para escolhas ou julgamentos e fundamentam-se em entendimentos valorativos da realidade e abastecem o avaliador de parâmetros para julgar se uma política pública funcionou bem ou mal. As avaliações servem para superar debates simplistas e maniqueístas em que a avaliação do desempenho da política pública é vitimada pela retórica política (SECCHI, 2011).

Ademais, Secchi (2011) entende que dificilmente os ciclos refletem a real dinâmica de uma política pública, mas é bastante útil para explicar e compreender a organização das ideias, a redução da complexidade das políticas e a contribuição na criação de um referencial comparativo entre casos distintos. Visando proteger e efetivar os direitos essenciais básicos, a formulação de políticas públicas se converterá em projetos, programas e metas que devem ser analisadas constantemente, uma vez que o plano e execução de políticas públicas precisam se amoldar às transformações sociais.

### **3.2 Estado do bem-estar social, neoliberalismo e implementação de políticas sociais no Brasil**

Os ideais políticos imprescindíveis à manutenção da harmonia social são alvo de análise e aplicabilidade pelos detentores do poder desde os tempos remotos, cada um com suas

especificidades, perpassando pela era da Antiguidade, Estados escravistas, Feudalismo, Absolutismo, Idade Moderna e Contemporânea.

Em linhas gerais, o Estado do Bem-estar social tem origens arraigadas nos movimentos revolucionários da Europa, que se levantaram para pôr fim ao Absolutismo. Com os incrementos socioeconômicos trazidos pela Revolução Industrial, o Liberalismo assumiu papel relevante na política de mínima intervenção estatal.

No início do século XX, revoluções de cunho socialista como as da Rússia e México (1917) e, nesse interregno, os acontecimentos da Primeira Guerra Mundial e posterior promulgação da Constituição de Weimar, em 1919, são considerados marcos históricos que ensejaram a adoção do modelo de Estado do bem-estar social. Em razão das atrocidades cometidas nas guerras e suas consequências devastadoras, a intervenção estatal por meio de consideráveis investimentos públicos foi imprescindível para reestruturar os países atingidos. Assim também ocorreu ao fim da Segunda Guerra Mundial e Guerra Fria, mesmo diante de uma realidade preponderantemente capitalista.

Ressalte-se, portanto, que a proteção social sempre esteve vinculada ao modelo do *WelfareState*<sup>13</sup>, em que cabe ao Estado intervir na economia, dentro de parâmetros pré-estabelecidos, para garantir iguais oportunidades para os cidadãos.

Só os estudos mais recentes (a segunda geração de estudos comparativo de Esping Andersen) propuseram um conceito capaz de dar conta da complexidade do fenômeno do *welfare* e, portanto, também de suas diferenças e descontinuidades fundamentais com as trajetórias e/ou padrões históricos anteriores, de organização das políticas sociais de tipo privado ou governamental, assistencial ou contratual. Segundo Andersen, “o *welfarestate* não pode ser compreendido apenas em termos de direitos e garantias. Também precisamos considerar de que forma as atividades estatais se entrelaçam com o papel do mercado e da família em termos de provisão social” (FIORI, 1997).

Em meio às ideologias comunistas de Marx e Engels, o modelo do Estado do Bem-estar social fortaleceu-se, grande era o temor de que essa onda capitalista atingisse o regime que predomina no mundo ocidental. Como consequência natural do fenômeno da globalização, a temática sobre políticas públicas vem à tona incisivamente e se torna imprescindível para manter o equilíbrio entre a atuação estatal e as nuances liberais do mercado.

---

<sup>13</sup> O Estado de bem-estar social (*welfarestate*) consiste em um guardião da propriedade privada e com um aparato público capaz de conceber, implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover os interesses sociais coletivos de seus membros (BOTTOMORE e OUTHWAITE, 1996).

A tentativa<sup>14</sup> de institucionalização do *welfarestate* no Brasil, durante o período do Estado Novo, compreendido entre os anos 1937 a 1945, objetivou a regulamentação da força de trabalho, em que somente grupos pertencentes ao núcleo capitalista participaram do processo. Entre 1945 e 1964, o Brasil teve seu primeiro período democrático em toda a história, sendo profundamente influenciado pelo populismo, e não apresentou modificações consideráveis acerca das políticas adotadas pelo Estado do Bem-estar social, não obstante ter havido redução no caráter redistributivo (MEDEIROS, 2001), pelo fato que apenas uma parcela da população teve acesso às modificações na legislação trabalhista, movimentos sindicais, regime previdenciário.

A então tentativa, no novo modelo de *welfarestate*, teve início por volta de 1964 com o advento do período militar, que consolidou o sistema ao implementar diversas alterações institucionais e financeiras destinadas às políticas públicas. Mesmo diante da supressão das liberdades políticas, o governo militar proveu serviços sociais básicos e cobertura previdenciária de massa. A realidade é que as políticas sociais assistencialistas da época compensavam e tentavam minimizar os impactos das desigualdades, uma vez que a concentração de renda gerava custos sociais exorbitantes (MARTINE, 1989). Merece destaque o fato de que o governo Getúlio Vargas também formulou políticas sociais visando contribuir com o processo de desenvolvimento econômico. Martine (1989) assevera que essa base financeira e administrativa de um Estado centralizado permitiu a realização de ações mais complexas e abrangentes no campo social, implicando em um grande volume de recursos aplicados em políticas sociais com estímulo à participação da iniciativa privada.

A Nova República determinou o fim do regime militar, implementou avanços na área política por meio da participação popular e aumento da atividade partidária. Em contrapartida, segundo Martine (1989), houve um retrocesso na aplicação de políticas sociais, uma vez que vários programas sociais foram desativados sem que nenhum um fosse lançado.

Três fatores decisivos levaram o Brasil a essa fase não evolutiva: a crise econômica implicou em minoração de recursos destinados à área social, a transição do regime militar para o democrático favoreceu o uso eleitoreiro das políticas sociais e o excesso de expectativas sobre a nova Constituição afetou o rendimento da tecnocracia e o desempenho do trabalho voltado para a área social (MARTINE, 1989).

---

<sup>14</sup> Tentativa, pois, o *welfarestate* em si somente é encontrado em países nórdicos, por força de fatores históricos e não de ações de Governo.

A redemocratização brasileira, iniciada no governo de Tancredo Neves e sucedido pelo de José Sarney, priorizou a modernização do país. Corroborando com a ideia, os avanços sociais implementados pela Constituição Cidadã de 1988 não foram suficientes para alicerçar o país e o condicionar para enfrentar os desafios advindos com a globalização. A grave crise econômica acarretou instabilidade inflacionária e moratória internacional.

No cenário mundial, em resposta à derrota do comunismo e fim da Guerra Fria, premissas neoliberais disseminaram-se por todo o mundo por volta da década de 1990, valorizando a privatização de empresas estatais, a desregulamentação das relações de trabalho e a circulação internacional de bens e capitais. Os impactos da globalização atingiram os setores econômicos e de comércio, diante de uma década marcada pela crise da dívida, por desequilíbrios fiscais e pela inflação acelerada e inconstante; a década de 1990 inaugurou uma política voltada para o fortalecimento das relações de comércio em todas as economias capitalistas. Essas metas conduziram o governo brasileiro a introduzir a liberação do comércio, a desregulamentação dos mercados, a privatização de empresas estatais e a liberação do mercado financeiro e de capitais. De fato, a virada dos anos 1980 para a década de 1990 foi um ponto crítico da história recente da economia brasileira (CARNEIRO, 2003).

A regra passou a ser a não intervenção estatal. O Estado mínimo pautava-se no deslocamento das atribuições do Estado perante a economia e sociedade, a fim de favorecer a liberdade individual e a competição entre os agentes econômicos. Em que pese haver notórias diferenças entre os regimes, o neoliberalismo se coaduna com a intervenção estatal no que tange a interesses coletivos que apresentem carência social.

Aplicar políticas públicas específicas do Estado do Bem-Estar Social é perfeitamente possível em ares neoliberais, o que tem sido adotado pelo Brasil, na busca de que os princípios do Estado Democrático de Direito não sejam vilipendiados. A possibilidade de um “novo Estado de Bem-estar Social” à luz do que permeia o atual cenário neoliberal validam o ideal de preservação do estado de bem-estar social e, simultaneamente, a validade de uma proposta em que as políticas sociais não devam ser desarticuladas do custo nacional do país e de suas políticas de implantação.

No Brasil, o governo Sarney priorizou a dívida social, ao passo que rejeitou a sujeição das políticas sociais às medidas de ajuste macroeconômico. As principais políticas adotadas objetivavam reforçar programas emergenciais na área da suplementação alimentar, reforma agrária e seguro-desemprego (DRAIBE, 2003).

Durante o governo de Fernando Collor e Itamar Franco (1990-1994), as medidas inspiradas no modelo neoliberal adotado, que priorizou a abertura econômica e privatizações

de empresas estatais em ritmo acelerado e com apoio financeiro do governo federal e estadual, amparados pelo Fundo Monetário Internacional, sucumbiu ante a desregulamentação econômica, frustração do Plano Collor – que desencadeou no confisco de parte da renda nacional –, e continuidade da hiperinflação.<sup>15</sup>

Medidas foram implantadas no Brasil com a finalidade de diminuir os custos de manutenção da máquina estatal e permitir que a sociedade pudesse movimentar a economia de forma ilimitada, dentro das regras do mercado, desde que a fizesse crescer. No entanto, as estratégias neoliberais reduziram a aplicabilidade das políticas públicas.

As drásticas consequências geradas pela reforma neoliberal comprometeram além dos salários, as políticas públicas, uma vez que não se pode mexer na parte financeira da dívida pública, nem tampouco se pode desestimular os exportadores que deveriam ser o carro-chefe do novo modelo econômico, que prima pela estabilidade monetária, equilíbrio fiscal e competitividade global. No Brasil, o sucesso inicial dos novos planos de estabilização foi sucedido pelo aumento do desemprego, desaceleração do crescimento e aumento exponencial da dívida pública (FIORI, 1997).

Em 1994, em meio à grave crise econômica, é lançado o Plano Real, com a principal finalidade de controlar a hiperinflação que assolava o país por quase três décadas. A partir desse marco histórico, desenvolveram-se políticas sociais inovadoras, partindo da descentralização das políticas para uma efetiva articulação entre programas governamentais e parcerias firmadas entre governo e movimentos sociais. Para Draibe (1998), tais inovações foram positivas, uma vez que favoreceram a redução de práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e a continuidade dos programas.

O Governo Fernando Henrique Cardoso, nos anos de 1995 a 2002, foi marcado pela estabilidade econômica e política, continuidade do Plano Real, programas sociais inéditos – uma vez que a assistência social passou a ser encarada como direito social –, bem como pelas políticas de privatização e modernização dos sistemas estatais. Deu-se prioridade em investimentos destinados à educação básica e distribuição de benefícios através de programas sociais como o Renda Mínima, Bolsa-gás e Bolsa-escola.

A Era Lula, que se deu por dois mandatos subsequentes (2003-2010), ficou caracterizada pela não interrupção da estabilidade econômica do governo anterior, manutenção da balança comercial, constantes negociações com a Organização Mundial do Comércio e avanços nos setores de economia e inclusão social.

---

<sup>15</sup>Segundo Fiori (1997), “a força das ideias, da ideologia e da teoria neoliberal, orientando as políticas, que abriu os caminhos para o avanço da desregulamentação generalizada dos mercados através do mundo”.

A dívida externa foi drasticamente reduzida, o que não ocorreu com a interna. Parte do orçamento público voltou-se para a implementação de programas sociais como o Bolsa Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), Luz para todos, Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos e Prouni. Apesar de avanços socioeconômicos, o governo petista foi alvo de crises decorrentes da péssima e antiga prática brasileira – a corrupção –, envolvendo escândalos políticos como o do Mensalão e o dos Correios.

O governo Dilma (2011-2014), em seu primeiro mandato, manteve as políticas adotadas pelo governo antecedente e, no que tange às políticas públicas, investiu em programas para a erradicação da miséria e elevação do país como referência nas áreas de educação e esporte. Programas como o Brasil sem Miséria, Brasil Carinhoso, Minha Casa Minha Vida, Pronatec, dentre outros, estabelecem a preocupação estatal com os problemas sociais.

Ante a mais escândalos políticos envolvendo o Partido dos Trabalhadores, em que várias figuras públicas detentoras de poder político foram descobertas envolvidas com corrupção, além de possíveis estratégias para estancar a Operação Lava Jato<sup>16</sup>, o *impeachment* da ex-presidente Dilma Rousseff tornou-se real, sucedeu-a no poder seu vice, Michel Temer, que tem promovido diversas alterações nos programas sociais anteriormente adotados.

Em meio a todo esse contexto histórico brasileiro de luta por melhorias na qualidade de vida da sociedade, bem como garantia dos mínimos sociais, persiste o argumento de que o Estado deve viabilizar oportunidade para todas as esferas da sociedade, a fim de concretizar os direitos sociais. Diante desse contexto, políticas públicas são implementadas por meio da criação de programas sociais tendentes a contribuir para a progressão das classes menos favorecidas, sendo que o principal objetivo destes programas é ser a porta de entrada para a cidadania, classificada por Santos (2014) como cidadania regulada, pois o Estado regula quem entrará e fará parte do grupo.

#### **4. PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E SUA PROPOSTA DE INCLUSÃO PRODUTIVA POR INTERMÉDIO DO EMPREENDEDORISMO**

Este capítulo se debruçará sobre questões importantes acerca do PBF, desde a sua origem até os impactos gerados em seu público-alvo. Bem como abordará as vertentes da

---

<sup>16</sup>A operação Lava Jato é a maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro em toda a história do Brasil. Cerca de bilhões de reais foram desviados da maior estatal do país, a Petrobras. Os suspeitos de participar do esquema de corrupção são de relevante expressão econômica e política. A operação se desenvolve desde março de 2014, havendo inúmeras investigações e processos contra quatro organizações criminosas lideradas por doleiros (operadores do mercado paralelo de câmbio), que existem há pelo menos 10 anos, pagando propina para executivos da estatal e outros agentes públicos e organizando grandes empreiteiras em cartel.



inclusão produtiva à luz do empreendedorismo e como este instituto pode contribuir para a autonomia financeira da classe pobre e acesso a novas oportunidades.

Ante a permanência e intensidade da crise econômica vivenciada pelo Brasil, o papel do PBF atinge novas órbitas, ao passo que ultrapassa a ideia de programa redistributivo eficaz e atinge o nível de um programa de rede de proteção, capaz de alcançar a esfera dos “novos pobres” surgidos da crise. Segundo estudo realizado pelo BIRD (2017), a distribuição do orçamento adicional do PBF para estes domicílios (novos pobres) pode evitar que o índice de pobreza extrema no Brasil aumente para além do nível de 2015, embora o impacto na prevenção do aumento do índice de pobreza seja menos dramático.

#### **4.1 O Programa Bolsa Família - PBF**

O PBF é um programa de transferência de renda do governo federal, criado por meio da Medida Provisória nº 132, convertida na Lei 10.386/2004, que unificou os procedimentos de gestão e execução das ações de transferência condicionada de renda então existentes, tais como o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola (Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001); Cadastramento Único do Governo Federal (Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001); Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde - Bolsa Alimentação (Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001); Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002); Programa Nacional de Acesso à Alimentação - Fome Zero (Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003).

Para manutenção do benefício do PBF, alguns requisitos devem ser cumpridos, como a permanência das crianças na escola, tempo mínimo de moradia na região, renda familiar, acompanhamento pré-natal, nutricional, frequência escolar em estabelecimento público de ensino. As principais vantagens da unificação foi o acesso facilitado, redução dos custos e avanço do controle. Entre 2003 e 2010, o programa passou por um processo de consolidação, especialmente nas suas duas primeiras frentes – a transferência de renda e o acompanhamento de condicionalidades, ao passo que evidências de seus impactos sobre a pobreza, a educação e a saúde começaram a se acumular.

O objetivo central do PBF é o incentivo à garantia de direitos e não apenas proporcionar renda às famílias que se encontram em circunstâncias de pobreza e extrema pobreza. Associam-se, portanto, transferência de renda e acesso aos direitos sociais básicos de saúde, alimentação, educação e assistência social (CRAVEIRO, XIMENES, 2013).



De acordo com o IPEA (2013), o PBF tem a sua gestão fundamentada no processo de descentralização e democratização. Está estruturado em três eixos principais de atuação: i) diminuição imediata da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias; ii) reforço do direito de acesso das famílias aos serviços básicos nas áreas de saúde, educação e assistência social, contribuindo para que as famílias rompam com o ciclo da pobreza entre gerações; iii) integração com outras ações e programas do governo (nas três esferas) e da sociedade, apoiando as famílias a superarem a situação de vulnerabilidade e pobreza.<sup>17</sup>

Os elementos constitutivos do PBF giram em torno de contribuir para a superação e a quebra da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil; proteger a família inteira em vez do indivíduo; potencializar as ações de governo, articulando União, Unidades da Federação e municípios; construir uma gestão configurada em redes; e assumir a educação como direito coletivo, subjetivo inalienável. Este conjunto de objetivos exige que as práticas e os processos político-pedagógicos adotados sejam repensados em sua multidimensionalidade. Assim, a educação entendida como um direito individual humano e coletivo, com poder de habilitar para o exercício de outros direitos e potencializar o ser humano como cidadão pleno, cria condições para tornar os cidadãos de diferentes classes sociais, étnicas e intelectuais aptos para viverem e conviverem em determinado ambiente, em sua dimensão planetária (CRAVEIRO, XIMENES, 2013).

De acordo com Kowarick (2003), a questão da pobreza sempre teve uma tônica fortemente ética, existindo uma tendência a culpar a parcela da sociedade menos favorecida, pois lhes faltava força de vontade e energia moral. Segundo a visão norte-americana enraizada no puritanismo da ética protestante e do espírito do capitalismo, que elegem o individualismo e a competição como atributos básicos para conquistar os benefícios de uma sociedade, que se fundamenta em ideais igualitários, na independência e na iniciativa pessoal.

Ao tempo que se dispensavam as pessoas sem estudo, aumentava-se a discriminação racial e social. A educação é um poderoso ativo para evitar a pobreza, não obstante possuir efeitos em longo prazo. No Brasil não existe a cultura de associar conhecimento ao trabalho, o que certamente contribuiria para a capacitação do cidadão para atuar de forma mais produtiva.

A intenção de fazer com que os filhos se mantenham na escola torna-se questão desafiadora para famílias em situação de pobreza, pois normalmente eles abandonam para

---

<sup>17</sup> Considerando que um dos objetivos do PBF é o de contribuir para o rompimento da transmissão intergeracional da pobreza no Brasil, é preciso reconhecer que a educação se constitui também em uma relevante estratégia para alcançar esse objetivo. Os estudos realizados sobre o acesso e a permanência dos estudantes na escola vêm demonstrando que a desigualdade social e econômica tem dificultado a universalização da educação básica.

trabalhar e ajudar no sustento da família, essa ação faz com que estes filhos tenham melhores condições no mercado de trabalho e consigam romper o círculo vicioso da vulnerabilidade social (MARQUES, 2013). Diante dessa realidade, torna-se imperioso desenvolver e aplicar estratégias ainda implementadas ou em fase de consolidação, a fim de que possam repercutir em novos e produtivos resultados.

Visto que o processo de emancipação não pode ser imposto pelo Estado em um movimento *up-down*<sup>18</sup>, a emancipação dos indivíduos precisa passar pela participação. O PBF tem exatamente este viés: com o mínimo de renda familiar aquele núcleo tenha maior participação na sociedade e acessos a serviços e direitos sociais.

#### **4.2 Inclusão social e produtiva**

A necessidade de se buscar alternativas para inclusão ou reinclusão social é tema bastante discutido e estudado. Existe uma grande expectativa sobre formas de se reduzir as desigualdades sociais e permitir o ingresso das pessoas mais necessitadas no mercado econômico-produtivo.

Inclusão, de modo geral, é toda política ou tendência que visa integrar as pessoas dentro da sociedade, tomando por base suas aptidões e os benefícios oportunizados pelo Estado, com vistas à esfera econômica, educativa, política, dentre outros. O termo inclusão social e produtiva (ISP) passou a ser associado a ações que estimulem a geração de ocupações e rendas, direcionadas à população em situação de pobreza, com precária inserção no mercado de trabalho.

Tem-se desenvolvido no Brasil, como estímulo à autonomia das famílias por meio do trabalho, o instituto da inclusão produtiva, que envolve um conjunto de iniciativas de geração de renda, qualificação profissional, economia solidária e desenvolvimento local, sendo um dos eixos da proteção social básica no âmbito da política de assistência social (FERRARINI, 2016). Direcionada à população em situação de pobreza, com precária inserção no mercado de trabalho, a inclusão produtiva está associada às ações criadas para impulsionar investimentos coletivos, familiares, cooperativados, solidários ou não, que ao se desenvolverem gerariam novos postos de trabalho (FERNANDES, HELLMANN, 2016).

A inclusão social e produtiva respalda-se em agendas governamentais, que a apresentam como caminho para a autonomia e emancipação dos usuários dos programas sociais,

---

<sup>18</sup> Movimento vertical e hierarquizado.

especialmente os de transferência de renda. Ações de qualificação e inserção profissional, bem como estímulo ao empreendedorismo e atividades no âmbito da economia solidária devem ser adotadas como estratégias para a geração de renda. Ademais, independente da política adotada, é imprescindível haver uma regularidade no que tange à geração de trabalho e renda, principalmente porque os destinatários da inclusão social e produtiva, por vezes, não atendem às exigências e multifuncionalidades do mercado atual.

Pondera Ferrarini (2016) que a formação de cidadãos integrados ao mundo do trabalho e com perspectiva de conquistar autonomia para uma vida digna está relacionada diretamente à inclusão produtiva. Assevera a autora que o referido instituto não se restringe apenas ao emprego formal, uma vez que é formado por iniciativas de qualificação profissional e de geração de renda, incluindo, para tanto, o empreendedorismo individual e associativo, bem como o desenvolvimento local. No paradigma da inclusão, talvez um dos maiores problemas enfrentados no contexto brasileiro seja a escassez de recursos e serviços que assegurem condições de acessibilidade, o que ocasiona, por consequência natural, a exclusão de grupos sociais, tais como os pobres, idosos, portadores de necessidades especiais, imigrantes, inclusive aqueles que detêm pouco ou nenhum grau de escolaridade.

Como papel do Estado, a inclusão social e produtiva é uma atividade meio, complementar e estratégica para a política econômica e social. Não obstante, a responsabilidade de promover a ISP, além do Estado, é também da iniciativa privada, no entanto, no que concerne ao Estado, este é responsabilizado e cobrado de maneira muito mais intensa pela sociedade. A participação do Estado na (re) inclusão social e produtiva se dá, essencialmente, no campo da assistência social, que possui conhecimento adequado, *know-how*<sup>19</sup> e acesso aos setores da sociedade que devem ser alvo de inclusão social e produtiva. Em destaque no país há mais de uma década, o PBF surge exatamente com o propósito de erradicar a extrema pobreza no Brasil.

Para que se possa promover a inclusão social e produtiva, com eficácia e eficiência, as oportunidades devem estar disponíveis aos que necessitam participar de um processo de inclusão. E para que tal oportunidade possa se concretizar, quatro pressupostos devem ser observados. O primeiro relaciona-se ao fato de o cidadão ter conhecimento da existência das oportunidades; é impossível haver algum avanço se os maiores interessados sequer sabem o que lhes é ofertado. O segundo está ligado à capacitação, ou seja, além de conhecer a oportunidade, o cidadão precisa estar preparado para ela. O terceiro pressuposto é a superação de barreiras artificiais, no sentido de haver o rompimento de ameaças, tendo em vista que são

---

<sup>19</sup> Termo em língua inglesa que significa “saber como (fazer)”

exatamente as barreiras que constroem o muro da exclusão. E, por fim, o quarto elemento é a garantia de condições mínimas como transporte, alimentação, moradia e outras necessidades essenciais básicas do ser humano (BARROS, MENDONÇA e TSUKUDA, 2011).

O mercado de trabalho é marcado por descontinuidades estruturais, cuja configuração é determinada pelo sistema produtivo. A complexidade dessa estrutura produtiva, organizada de uma forma hierárquica, implica que a força de trabalho se defronte com barreiras, seja devido à própria organização do trabalho, seja às características pessoais de seus componentes. Rodrigues (1999) aponta algumas transformações que afetam o que se denomina de tríade trabalho/emprego/desemprego e que estão diretamente relacionadas com os processos de exclusão, devido à evolução do desenvolvimento social e da economia de forma desproporcional ao ideário de inclusão e distribuição igualitária de renda. A verdade é que a modernização da economia ampliou a fração da população que fica à margem do processo.

As formas precárias de emprego, frente à pressão sobre a estabilidade, e a segmentação do mercado de trabalho exemplificam perfeitamente umas das consequências negativas e, inclusive, inevitáveis do capitalismo, em que aqueles pertencentes às classes dominantes tendem a alcançar o sucesso, enquanto que a ausência de privilégio cultural e educacional às classes menos favorecidas legitima a desigualdade social (BORDIEU *apud* NOGUEIRA, 2002). O desenvolvimento de um mercado protegido para uma crescente nacionalização do conteúdo da produção não foi suficiente para evitar uma imensa desigualdade socioeconômica, o que desfavorece a consolidação do avanço da produção e a expansão do mercado, principalmente no primeiro segmento.

Barros (2011) esclarece que para haver uma inclusão produtiva bem-sucedida é necessário garantir aos mais pobres o efetivo acesso a essas oportunidades. Para isso, as barreiras que obstem tal acesso, como o analfabetismo funcional, a falta de qualificação profissional, decorrente desde a base educacional, oportunidades precárias, dentre outras, devem ser eliminadas. Para o autor, embora as políticas públicas possam ser eficazes na criação de novas oportunidades de boa qualidade, é na garantia do pleno acesso a essas oportunidades que o papel do Estado realmente se destaca.

Políticas destinadas a ampliar a capacidade de inovação, reinserção de grupos sociais acometidos pela exclusão, bem como estimular o desenvolvimento socioeconômico e cultural constituem requisitos imprescindíveis à promoção não apenas da inclusão, mas sobretudo da afirmação social dos distintos cenários sociais em transformação. Nesse contexto, destaca-se a existência da Estratégia Nacional de Inclusão Social e Produtiva (ENISP), que tem por premissa fundamental reduzir a desigualdade e a pobreza, levando ações governamentais aos vulneráveis.

Reduzir barreiras de acesso a oportunidades é a maior aposta da ENISP e, ao mesmo tempo, seu maior desafio.

O Plano Incluir (MSDA, 2017), do qual a ENISP faz parte, foi implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário em fevereiro de 2017, destinado a alcançar prioritariamente os beneficiários do PBF. Quatro são as vertentes tendentes à diminuição das mazelas sociais em comento, são ações voltadas para o trabalho (urbano e rural), empreendedorismo, produção (agricultura familiar) e economia solidária e cooperativismo (produção). Sendo assim, diante da necessidade de formar e preparar os cidadãos para que aproveitem integralmente as oportunidades disponíveis, por meio de serviços produtivos, tais como cursos de formação profissional, programas de acesso facilitado ao crédito e assistência técnica e contábil subsidiada, a presente pesquisa se debruçará sobre uma das formas de inclusão social e produtiva, que é o empreendedorismo.

#### **4.3 Empreendedorismo**

O empreendedorismo desempenha importante função na criação e no crescimento dos negócios, bem como na prosperidade das nações, ao passo que as ações empreendedoras começam no ponto em que uma oportunidade lucrativa encontra um indivíduo empreendedor. A atividade empreendedora cresce e ganha projeção quando se desenvolve dentro de condições ambientais determinantes. Para Trigo (2003), essas condições são: i) o clima econômico– que influencia na percepção das oportunidades e na valorização da inovação; ii) as normas sociais e culturais e a valorização do papel do empreendedor; iii) a educação e a capacitação; e iv) as políticas governamentais– impostos, burocracia, ações de suporte, prioridade e promoção. Elas são o caminho fundamental para o surgimento de empreendedores e a criação de novas empresas.

A dinâmica do empreendedorismo é influenciada pelas alterações das condições, tais como as recessões econômicas, o forte crescimento econômico, as disfunções tecnológicas, as mudanças organizacionais e as reestruturações setoriais, sendo também importante a existência de um ambiente propício e facilitador em termos econômicos e políticos. Por isso, é possível encontrar países, regiões, organizações ou pessoas mais empreendedoras que outras (IPEA, 2009).

Empreender vem do latim *imprehendere*, que pode ser empregada nos mais diversos contextos (BOM ANGELO, 2003). Em seu sentido econômico, empreender significa iniciar um negócio. Antes de adentrar na esfera do que vem a ser um empreendedor, especialmente um

empreendedor individual, impende-se colacionar que o conceito de empreendedorismo compreende a capacidade que se tem de trabalhar os recursos disponíveis em prol da realização de metas (FERRARINI e VERONESE, 2010). Logo, apresenta-se como forte alternativa para aqueles que se encontram em estado de exclusão, desde que com condições e recursos mínimos para que se promova a autonomia.

Empreendedor, na acepção canônica apresentada por Gaiger e Corrêa (2011), é o indivíduo capaz de identificar oportunidade de novas combinações que outros não enxergam. Os primeiros estudos sobre empreendedores retratavam pessoas marginalizadas que sentiam uma intensa necessidade de provarem seu valor perante a sociedade. Birley e Muzyka (2001) afirmam que grandes exemplos de empreendedores de sucesso nos Estados Unidos reforçam esse modelo. O empreendedor é essencial ao processo de desenvolvimento econômico, mais do que saber agregar valor a seus produtos e serviços deve preocupar-se em gerir os recursos e aplicá-los de forma eficiente.

A função do empreendedorismo no desenvolvimento econômico ultrapassa o âmbito da geração de produção e renda, alcança e constitui mudanças na estrutura do negócio e da sociedade. Não se pode olvidar que o empreendedorismo impulsiona e exige um comportamento proativo daquele que deseja aproveitar integralmente suas potencialidades. Para Schumpeter (1998), o empreendedorismo é um processo de “destruição criativa”, por meio dos quais produtos ou métodos de produção existentes são destruídos e substituídos por novos. Chiavenato (2004), por sua vez, assevera que o espírito empreendedor é a energia da economia, a alavanca de recurso, o impulso de talentos, a dinâmica das ideias, ao passo que o empreendedor é aquela pessoa que inicia e opera um projeto pessoal, incorrendo em riscos e responsabilidades e contínua inovação.

Bernardi (2010), nesse sentido, descreve algumas espécies de empreendedores, entre elas o desempregado. Nesse caso específico, é de clareza solar que o empreendedor não emerge apenas dentre os que desejam criar um negócio próprio por aptidão natural, mas inclusive diante da ausência de opção, tendo em vista que para muitos empreender surge como uma possível solução dos problemas. No Brasil, a maioria dos empreendedores surge a partir de um estado de necessidade. Apesar desse fator, não se pode descartar, também, a característica de que há a necessidade de provar seu valor frente à sociedade.

Bom Angelo (2003) afirma que a motivação do sujeito para empreender surge pela oportunidade ou necessidade. No caso daqueles que se encontram em estado de exclusão, pode-se concluir que a necessidade será sua motivação para empreender e, então, recuperar sua posição social. Afirma, ainda, que no Brasil a taxa de empreendedorismo por necessidade é

maior do que por oportunidade. Corroborar a esta informação os dados coletados pela GEM<sup>20</sup>, no ano de 2015. Em que pese as taxas de empreendedorismo no Brasil terem evoluído entre 2014 e 2015, o aumento se deu preponderantemente no âmbito do empreendedorismo por necessidade.

Figura 4: evolução da atividade empreendedora segundo a oportunidade com percentual da TEA – Brasil – 2002:2015

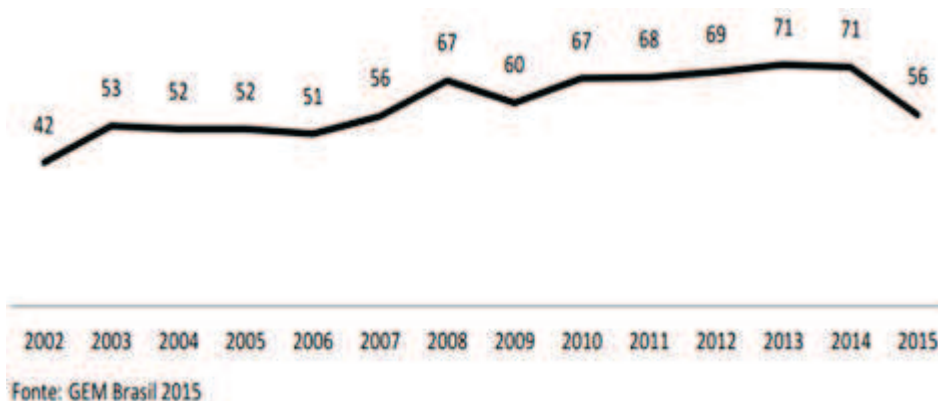


Figura 5: evolução da proporção de empreendedorismo por necessidade entre os empreendedores nascentes e novos – Brasil – 2010:2015



Em uma análise histórica, é importante ressaltar que a partir dos anos 1980 o crescimento do desemprego sistemático no Brasil ocasionado pelo aumento das exigências para inserção no mercado de trabalho gerou um excedente de mão de obra, uma vez que inúmeros

<sup>20</sup>

Disponível em  
<[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/\\$File/5904.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/$File/5904.pdf)>. Acesso em 29 set. 2017.



trabalhadores foram considerados, naquele contexto econômico e social, como incapazes de obter uma colocação no mercado de trabalho. Diante dessa realidade, o trabalho associativo foi uma resposta considerada viável e, consequentemente, a economia solidária, por meio do empreendedorismo, foi vista como uma resposta à exclusão social (VERONESE, 2008).

Em decorrência disso, ou mesmo em existência paralela, a precarização do trabalho informal e a falta de perspectivas de inserção em uma situação formal de trabalho levaram ao desenvolvimento gradual de economias alternativas, dentre as quais se destaca a Economia Solidária que passa a se fortalecer durante a década de 1990 (SINGER, 1999; VERONESE, 2008; GAIGER; CORRÊA, 2011). Além de mudanças na estrutura produtiva de sociedade, observa-se que o surgimento de formas alternativas de economia ocorreu diante da insatisfação tanto de modelos capitalistas como socialistas de organização das atividades econômicas (GAIGER, 2009). Em decorrência da crise e inadequação dos sistemas, tornou-se necessário elaborar alternativas quanto às práticas e formas de sociabilidade e de sobrevivência dos indivíduos. É a partir dessa seara que o empreendedorismo social e o individual começam a ganhar destaque pela importância e por se apresentarem como uma possibilidade de mudança.

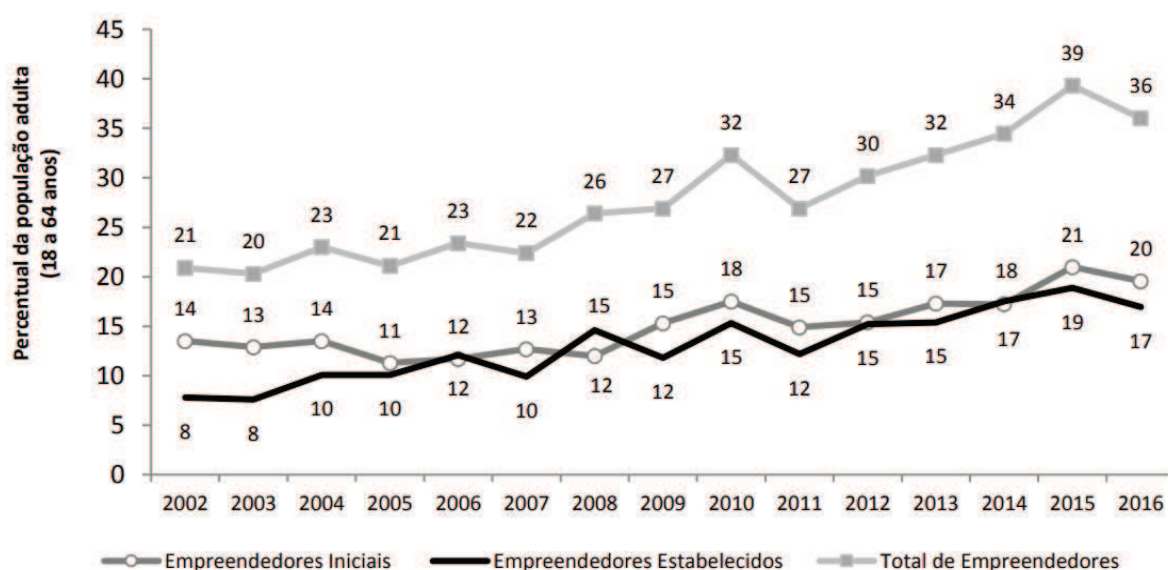
Para Schumpeter (1988), o empreendedor é um dos principais agentes de transformação da economia e que pode dar início a um amplo processo de desenvolvimento econômico. De acordo com o relatório realizado pela *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM)<sup>21</sup>, o impacto do empreendedorismo é protagonizado pelos pequenos negócios na geração de postos de trabalho. O Brasil, em 2016, atingiu a segunda maior Taxa Total de Empreendedores (TEE) de sua história, desde o ano inicial da pesquisa é possível verificar o crescimento progressivo desse setor. No entanto, principalmente em razão da crise econômica brasileira, os indicadores sofreram queda considerável<sup>22</sup>.

Figura 6: taxas de empreendedorismo segundo estágio do empreendimento TEA, TEE, TTE – Brasil (% da população adulta)

<sup>21</sup> A principal pesquisa sobre empreendedorismo realizada no mundo é o Global Entrepreneurship Monitor (GEM), coordenado, no nível internacional, pelo Global Entrepreneurship Research Association (GERA). A pesquisa é realizada desde 1999, tendo já participado mais de 100 países. O relatório de 2016 apresenta resultados para 65 países que, juntos, representam 70% da população global e 83% do Produto Mundial. A pesquisa é feita com indivíduos, entre 18 e 64 anos, e procura identificar as características dos que possuem algum tipo de negócio (ou estão fazendo algo para ter), seja um negócio formal ou informal.

<sup>22</sup>[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/70d1237672d36de1ba87890e4cb251cc/\\$File/7737.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/70d1237672d36de1ba87890e4cb251cc/$File/7737.pdf). Acesso em 29 set. 2017.





Fonte: GEM (2016)

Nota: percentual da população de 18 a 64 anos

Nota: TEA (Taxa de Empreendedores iniciais, aqueles que nos últimos 12 meses, realizou alguma ação visando ter um negócio próprio ou tem um negócio próprio com até 3,5 anos de operação); TEE (Taxa de empreendedores Estabelecidos, aqueles que com um negócio com mais de 42 meses de operação); TTE (Taxa de Empreendedores, soma de TEA+TEE)

Schumpeter (1988) discerne o empreendedor como aquele que possui habilidade de promover combinações inovadoras que provocam choque e desequilíbrio no sistema econômico. Para ele, o empreendedor é movido por algo que vai além de suas necessidades básicas, parte da vontade de conquistar algo maior, sendo este o diferencial do conceito de empreendedor por necessidade. Trata-se de alguém dotado de personalidade revolucionária. Gaiger (2011) aduz que a inovação, o choque e o desequilíbrio são temporários na medida em que a concorrência se apropria da inovação e recupera o equilíbrio no sistema econômico. E este novo cenário de igualdade e equilíbrio é que proporcionará inquietações para novos empreendedores (por oportunidade ou necessidade) buscarem a inovação de forma cíclica.

Sabendo que o processo de exclusão ou inclusão é carregado de subjetividades (SAWAIA, 2001), é interessante observar o papel do empreendedorismo para reverter esse processo. Portanto, pode-se considerar que tal instituto atua como fator de (re) inclusão social, ao passo que permite não somente condições de trabalho, pois, feita a opção pelo MEI – Microempreendedor Individual, por exemplo, mas também outras garantias como licenças e aposentadoria são asseguradas pela legislação. Além disso, em razão do crescimento do acesso à internet, é notável o aumento contínuo da busca pela educação à distância, sendo consequência lógica dos avanços tecnológicos e das facilidades proporcionadas.

Diante dessas perspectivas, o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários passou a ser uma alternativa possível para contribuir positivamente com a sociedade. Segundo Gaiger (2009), a economia solidária é uma das formas de empreendimento, que se refere a um conjunto de práticas fundamentadas no associativismo, participação democrática e autogestionada de trabalhadores visando ganhos econômicos e benefícios coletivos, tais como qualidade de vida, autonomia e participação cidadã dos indivíduos (GAIGER, 2009). Nesse linear, mister se faz salientar que o empreendedorismo social surgiu da constatação do crescimento das organizações do terceiro setor, da diminuição do investimento público na questão social e da participação crescente das empresas no campo social.

O empreendedorismo social distingue-se do empreendedorismo empresarial na medida em que o primeiro é individual e o segundo coletivo; um produz bens e serviços e o outro produz bens e serviços à comunidade. O empresarial tem o foco no mercado e o social tem o foco na busca de soluções para os problemas sociais. Enquanto o primeiro utiliza o lucro como medida de desempenho, a medida de desempenho do social é o impacto provocado na sociedade. Enquanto o empreendedorismo empresarial visa a satisfazer necessidades dos clientes e a ampliar as potencialidades do negócio, o empreendedorismo social visa a respeitar pessoas da situação de risco social e a promovê-las (OLIVEIRA, 2004).

Existem diferenças entre o empreendedorismo social e a responsabilidade social empresarial, na medida em que o empreendedorismo social atua mais na geração de ações que causem o impacto local – não restrito a causas específicas e focadas, como é o caso da responsabilidade social empresarial – e tem como objetivo o resultado coletivo, diferentemente do empreendedorismo privado. Também apresenta um novo paradigma metodológico, na busca da auto-organização social. Tais fatores e constatações apontam para um novo momento em que os problemas sociais passam a ser uma causa com uma todos, o que requer novas formas de agir, pensar e abraçar as alternativas postas neste presente tempo (OLIVEIRA, 2004). Portanto, é imprescindível que haja uma análise voltada para o desenvolvimento do empreendedorismo e sua relação direta com a implementação de políticas públicas, até a concretização das ações do novo empreendedor, que até então encontrava-se marginalizado.

Assevera Ferrarini (2010) que, apesar do Estado de Bem-estar social ter servido de referência para a implementação de políticas públicas após a Segunda Guerra Mundial, nos últimos vinte anos os países pós-industriais moveram-se na direção da privatização e da mercantilização dos serviços. Este cenário expressa elevado grau de responsabilidade e de empreendedorismo privados na produção do bem-estar social, protagonizados por empresas e por empreendimentos de economia social e solidária. A privatização e a introdução de critérios

de mercado na política pública têm levado à individualização e à fragmentação da responsabilidade pelo bem-estar e pela coesão social.

A ideia de economia e empreendedorismo social surgem na intersecção entre Estado, mercado e sociedade civil. Sendo assim, é impossível compreender a inovação produzida por empresas sociais sem entender o papel que desenvolvem perante a sociedade. O desempenho do Estado é fundamental para a formulação de políticas públicas e para o desenvolvimento de programas experimentais voltados para a resolução de problemas sociais desafiadores. As empresas têm a capacidade concreta de trabalhar com a integração das dimensões econômica, social e ambiental, no entanto, é possível afirmar que a sociedade civil é um setor que tem contribuído para a transição rumo à inovação social colaborativa (FERRARINI, 2010).

A inovação e o empreendedorismo social também estão estreitamente ligados ao processo em que as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais tornam-se gradualmente mais conscientes dos seus espaços e influências como importantes agentes na elaboração, implementação e prestação do serviço de bem-estar público. E é com base nesta premissa que o objeto deste trabalho se debruça, ao elencar o impacto do empreendedorismo na vida dos beneficiários do PBF.

O empreendedorismo social é ainda um instrumento novo para os chamados *policymakers* (ou responsáveis pela definição de políticas, que inclui atores sociais de todos os setores da sociedade), especialistas e profissionais que se dedicam a encontrar soluções para os problemas sociais mais desafiadores na atualidade. Para Ferrarini (2010), a inovação social, como experiência concreta e especialmente ligada ao campo da política pública, não pode ser considerada fenômeno isolado do contexto institucional no qual emerge. Sua análise enfatiza a complexa relação entre Estado, mercado e organizações da sociedade civil, assim como entre os diferentes princípios econômicos que constituem a sociedade de hoje.

Empreendimentos não trazem benefícios sociais somente para os que empreendem, mas também para as comunidades em que estão inseridos (GAIGER e CORRÊA, 2011). Para Gaiger (2008), não existem modelos ou fórmulas pré-estabelecidas sobre o empreendedorismo, tendo em vista que um traço característico é a multiplicidade das suas expressões concretas, que normalmente se definem com base nas circunstâncias.

A informalidade no exercício de atividades geradoras de renda é uma constante no Brasil, as unidades do setor informal caracterizam-se pela produção em pequena escala, baixo nível de organização e pela quase inexistência de separação entre capital e trabalho, engloba unidades econômicas de propriedade de trabalhadores por conta própria e de empregadores com poucos funcionários. Trata-se de um critério de classificação que tem como referência a ideia

de trabalho precário, associado ao conceito de trabalho informal adotado pela Organização Internacional do Trabalho (Radar, IPEA, 2009).

Diante desse cenário e a partir da ideia de empreendedorismo individual, criou-se a figura do MEI, implementada pela Lei Complementar nº 128/2008 (BRASIL, 2008), visando favorecer condições mais justas para que milhões de empreendedores saíssem da informalidade, bem como possibilitou às pessoas desempregadas uma nova forma de autossustento por meio do empreendedorismo. Entre outros benefícios oferecidos, a LC nº 128/2008 permite que o empreendedor se formalize *on-line* e de maneira gratuita, em menos de 10 minutos; tenha direito à cobertura previdenciária a um custo mínimo (atualmente, 5% do salário mínimo); pague impostos diretos quase simbólicos (entre R\$ 1,00 e R\$ 5,00 por mês); contrate funcionário de maneira mais simples; e tenha controles contábeis mais simplificados. O MEI é restrito a 475 subclasses da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), a grande maioria relacionada a atividades manuais ou tradicionais (costureiros, marmiteiros, pedreiros autônomos etc.), devendo ter um faturamento bruto anual de até R\$ 60 mil e contratar no máximo um funcionário<sup>23</sup>.

Ressalte-se, por oportuno, que a Constituição Federal de 1988 prevê tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte. A finalidade precípua é estimular esse segmento que sofre com a concorrência, mas que desempenha papel importante na geração de empregos. Para além do incentivo a essas empresas, decorrente da desburocratização, barateamento e simplificação dos procedimentos comuns, estimula-se também a formalização daqueles empreendedores individuais que se encontram à margem do sistema econômico.

A fim de assegurar e incentivar o cidadão a mudar a sua realidade empreendendo, após a Constituição Federal, outras leis sobre o tema foram publicadas, tais como: a Lei 9.317/1996, que estabeleceu o Simples Federal; o Estatuto da Microempresa (Lei 9.841/1999); a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, que criou o Simples Nacional (LC 123/2006); a LC 128/2008, que criou a figura do MEI; e, por fim, a LC 139/2011, que alterou os limites do Simples Nacional. Em combate à extrema pobreza, o governo federal lançou no ano de 2011 o Plano Brasil Sem Miséria, destinado à população com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 70,00 (setenta reais). Por meio de programas de transferência de renda, como o Bolsa Família e o acesso a serviços públicos, priorizou-se a promoção da inclusão social e produtiva, sendo o

---

<sup>23</sup> Dados no Portal do Empreendedor. Disponível em <[www.portaldoempreendedor.gov.br](http://www.portaldoempreendedor.gov.br)>. Acesso em 12 de set. de 2017.

empreendedorismo, notadamente o individual, importante fator que contribui para redução da taxa de pobreza.

Até setembro de 2017, segundo estatística elaborada pelo governo federal e disponibilizada pelo Portal do Empreendedor, tem-se um total de 7.297.348 <sup>24</sup> microempreendedores individuais registrados, o que fortalece a importância de se desenvolver políticas públicas tendentes a estimular o empreendedorismo individual como forma de combate à pobreza. Em termos descritivos, o cadastro de MEIs demonstra que o comércio é a atividade com a maior proporção de microempreendedores individuais: 39%. Na sequência, vêm serviços, com 36%; indústria, com 17%; e construção civil, com 8%. Essa distribuição alinha-se com a natureza das atividades permitidas para o MEI e a própria condição destes empreendedores. As atividades de serviços, em geral, exigem menos investimentos iniciais que as de comércio. Este mesmo fator parece explicar a maior importância dos setores de indústria e construção civil entre os MEIs, uma vez que as principais atividades destes setores, entre os MEIs, estão muito próximas de serviços e podem ser fornecidas com baixos investimentos iniciais (RADAR, IPEA, 2009).

De acordo com a pesquisa divulgada em 05 de setembro de 2017 pela Serasa Experian<sup>25</sup>, no primeiro semestre deste ano surgiram 902.290 novas empresas de microempreendedores individuais (MEI) no país, ou 79% do total das 1.142.641 novas empresas nascidas no período, os mais altos números para os seis primeiros meses do ano desde 2010, quando o “Indicador Serasa Experian de Nascimento de Empresas” foi criado. De cada 10 empresas abertas, 08 são MEI. Em razão da crise econômica que assola o Brasil, notadamente desde o início de 2015, o empreendedorismo por necessidade voltou a crescer. Segundo a pesquisa, entre as novas empresas que surgiram no primeiro semestre, 7,6% são Serviços de Alimentação e 7,3% são do ramo de Comércio de Confecções em Geral, serviços de higiene e embelezamento estão em terceiro lugar, com 6,8%.

Ante as informações colacionadas, pode-se afirmar que o empreendedorismo tem sido uma alternativa de constante e crescente busca pela sociedade, não apenas como forma de elidir o desemprego, mas como nova modalidade de trabalho. A próxima etapa desta pesquisa se debruçará sobre o impacto do empreendedorismo na qualidade de vida dos beneficiários do PBF, uma vez que o objetivo é quebrar o ciclo de pobreza. Se bem aplicado, o

---

<sup>24</sup> Dados no Portal do Empreendedor. Disponível em <<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/estatistica/lista-dos-relatorios-estatisticos-do-mei>>. Acesso em 12 set. 2017.

<sup>25</sup> Indicador Serasa Experian de Nascimento de Empresas. Disponível em <<http://noticias.serasaexperian.com.br/blog/2017/09/05/numero-de-novos-microempreendedores-individuais-e-o-maior-no-primeiro-semester-desde-2010-revela-serasa-experian/>>. Acesso em 12 de set. de 2017.

empreendedorismo pode ser uma forma de autossustento duradouro, até porque, segundo o IPEA (2013), o público-alvo do PBF já trabalha por conta própria, mas na grande maioria, de maneira informal.

## **5. INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

Faz-se necessário, neste momento, a explicação do problema de pesquisa e dos objetivos que motivarão e nortearão este trabalho. Através de procedimentos metodológicos objetivou-se encontrar dados e evidências que respondam ao que se propõe esta pesquisa.

### **5.1 SEI – Sebrae Empreendedor Individual**

O tema pesquisado debruça-se sobre o empreendedorismo individual como fator de (re)inclusão produtiva dos beneficiários do PBF. Trata-se de um tema bastante atual porque abrange problemas sociais relevantes no Brasil, especificamente a pobreza e os meios de políticas públicas capazes de amenizar aquela através da inserção econômica. Cumpre esclarecer que em razão das grandes dificuldades encontradas no Brasil para empreender, tais como formalização dos empreendimentos, carga tributária alta, desconhecimento da população, falta de oportunidades viáveis, dentre outras, a pesquisa foi voltada para o empreendedorismo como política pública, ou seja, o papel do Estado como mediador e incentivador deste para a sociedade.

O Estado deve mediar para auxiliar na inserção econômica de populações mais vulneráveis ou em situação de pobreza e vulnerabilidade social? A mera força de vontade é capaz de superar as barreiras impostas implicitamente? Essas são questões debatidas pelo senso comum e que merecem ser superadas. A desigualdade social não se configura somente na questão econômica, mas principalmente, na desigualdade de acesso aos mais diversos recursos.

Para Solera (2005), a oferta de oportunidades interfere diretamente nos resultados alcançados por uma pessoa. Por isso é necessário oferecer mais oportunidades, além de haver inserção no mercado econômico, no mercado de trabalho e criação de oportunidades de desenvolvimento. É imperioso destacar que o Estado deve cumprir seu papel social de incentivo à inclusão social de forma sustentável.

Nesse viés, foram propostas as seguintes indagações: de que forma o Estado pode incentivar a (re) inclusão social? Quais as políticas públicas eficazes para que essa inserção aconteça e, mais do que isso, seja eficiente? As políticas oferecidas até então são suficientes? No que podem ser melhoradas?

A ideia central foi estudar os programas desenvolvidos até então, em especial, pelo Sebrae em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e, ainda, com o



Ministério do Trabalho e Emprego, que juntos são um dos principais responsáveis pela questão empreendedora e microempreendedora no Brasil para as populações mais pobres.

O Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) é uma entidade privada sem fins lucrativos. Presente no cenário nacional desde a década de 1970<sup>26</sup>, tem se esforçado para fomentar o empreendedorismo e proporcionar a sustentabilidade de micro e pequenos negócios, e possui cursos presenciais em diversos polos espalhados pelo Brasil, além de oferecer cartilhas, cursos online e até mesmo curso por mensagens SMS no aparelho celular. Os meios de divulgação/propagação do conteúdo têm uma cobertura satisfatória, pois o número de pessoas com acesso à rede mundial de computadores atualmente no Brasil ultrapassa 86,7 milhões de pessoas, segundo informação divulgada pelo IBGE em 2014<sup>27</sup>, sendo que 130 milhões de pessoas utilizam telefonia móvel. Eric Schmidt, executivo do Google, acredita na tese de que toda população mundial estará conectada até 2020<sup>28</sup>.

O principal programa atualmente em vigor é o SEI – Sebrae Empreendedor Individual, trata-se de um pacote de soluções ofertadas em diversas modalidades, entre elas cursos e oficinas<sup>29</sup>. Entre as finalidades apresentadas em cada modalidade, apresentam-se cursos e oficinas destinadas à capacitação e aperfeiçoamento como, por exemplo, o SEI Vender, SEI Comprar, SEI Planejar, SEI Controlar o Meu Dinheiro e SEI Unir Forças Para Melhorar. O SEI – Empreender tem como público-alvo os microempreendedores individuais, homens ou mulheres, de qualquer idade com ensino fundamental completo<sup>30</sup>. Assim, tem-se neste pacote de solução um público-alvo muito heterogêneo, dada a larga definição e a acessibilidade ao curso, até mesmo por mensagem de texto via celular (SMS).

O objetivo do curso está direcionado ao comportamento empreendedor, ou seja, apresentar informações sobre os princípios do empreendedorismo para ajudar o participante a agir de forma consciente e responsável na tomada de decisões do seu próprio negócio e difundir a importância das atitudes empreendedoras. Frisa-se que a pesquisa foi desenvolvida analisando um grupo específico da sociedade, os beneficiários do PBF.

Essa escolha se deu como corte metodológico, a fim de se delimitar um grupo social específico e conseguir fazer um exame mais completo. O principal objetivo de programas

---

<sup>26</sup> Disponível em <[http://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais\\_adicionais/o\\_que\\_fazemos](http://sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/canais_adicionais/o_que_fazemos)>. Acesso em 17/08/2016.

<sup>27</sup> IBGE. Publicado em 19/09/2014. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br/infraestrutura/2014/09/ibge-metadados-brasileiros-teve-acesso-a-internet-em-2013>>. Acesso em 04 jun. 2015.

<sup>28</sup> EXAME. Publicado em 15/04/2013. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/tecnologia/noticias/o-mundo-estara-conectado-em-2020-diz-schmidt>>. Acesso em 4 jun. 2015.

<sup>29</sup> Disponível em <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/sebraeaz/com-o-sei-voce-aprende-a-cuidar-bem-de-seunegociod4a9f925817b3410VgnVCM2000003c74010aRCRD>>. Acesso em 17 ago. 2016.

<sup>30</sup> Disponível em <<https://ead.sebrae.com.br/oficinas-por-celular/sei-empreender>>. Acesso em 18 ago. 2016.



sociais é tentar diminuir a desigualdade, tornando-se a porta de entrada para a cidadania, para uma concreta fixação dos direitos fundamentais. Santos (2014) classifica essa cidadania como regulada, pois o Estado regula quem entrará e fará parte do grupo.

Uma das formas de acesso ao empreendedorismo formal é através da modalidade denominada MEI. Considerada uma das modalidades simplificadas de acesso à formalidade, uma vez que não requer a existência de sócios e capital social, conta com uma tributação simplificada em série e garantias sociais, como auxílio-maternidade e benefícios previdenciários junto ao INSS. As vantagens são mais atrativas do que outras modalidades de formalização do negócio. O Sebrae destina parte dos seus esforços para auxiliar o empreendedor que decide iniciar sua jornada pelo MEI, oferecendo cursos presenciais, cartilhas e curso na modalidade de ensino à distância – EAD<sup>31</sup>.

A pesquisa voltou-se a analisar o beneficiário do PBF que almeja empreender formal e individualmente. A análise consistiu em identificar este indivíduo e compreender o seu processo de formação como empreendedor. Não somente interessou a formação do beneficiário do PBF com conteúdo empreendedor, mas também foi importante verificar qual o papel das políticas voltadas ao empreendedorismo individual na (re) inclusão social e produtiva deste cidadão.

O grande interesse do autor sobre o tema advém do seu anseio em pesquisar questões sociais, por saber da necessidade de políticas públicas voltadas ao acesso de oportunidades no Brasil e sua consequente redução da pobreza. Entretanto, com as inúmeras críticas e questões colocadas sobre o PBF, especialmente como a possibilidade de acomodação social, em caso de ausência de qualificação profissional, trabalho e renda, despertou-se o interesse em compreender o papel ativo dos beneficiários na sua inclusão produtiva. Também são analisadas as ações que o Estado tem desenvolvido para que esses favorecidos possam atingir sua autonomia.

Sendo assim, o autor buscou estudar o PBF para entender seus beneficiários, seus perfis e entender se tal programa, aliado a outras formas de incentivo econômico, podem ser capazes de transformar ou iniciar a transformação social. O empreendedorismo daqueles em condições desfavoráveis têm a possibilidade de apresentar um caráter social e transformador, sobretudo em relação a outros empreendedores.

Para desenvolver o estudo em questão, foram utilizados diversos dados secundários, em especial do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que é o gestor do PBF e também do Sebrae, que gerencia as políticas de empreendedorismo no Brasil. Além disso, fez-se uma

---

<sup>31</sup> Disponível em <<https://ead.sebrae.com.br/>>. Acesso em 17 ago. 2016.

pesquisa de campo, capaz de identificar as percepções, dificuldades e o envolvimento destes setores, para assim observar se, de fato, esta (re) inserção é possível por meio do empreendedorismo e o que pode ser feito para que efetivamente essa expectativa aconteça.

O objeto desta pesquisa foi conciliar essas duas visões, unindo-se um programa social com um programa econômico e estudando se eles podem aliar-se para serem instrumento de uma modificação social, bem como se é possível agrupá-los e torná-los uma opção para o desenvolvimento socioeconômico.

Destarte, eis o problema que norteou esta pesquisa: como políticas podem apoiar o processo de inclusão produtiva através do empreendedorismo, fornecendo meios para que o beneficiário do Bolsa Família tenha condição de empreender individualmente e se (re)incluir socialmente de modo produtivo?

Este trabalho teve como objetivo geral analisar, do ponto de vista teórico e metodológico, em que medida o curso SEI – Sebrae Empreender Individual, se apresenta como estratégia de inclusão produtiva para beneficiários do PBF, considerando a perspectiva dos gestores envolvidos. Especificamente, a pesquisa visou compreender a dinâmica de divulgação e operacionalização do SEI para o público do PBF; analisar as trajetórias dos beneficiários no SEI, considerando os canais de acesso ao curso, os avanços e as dificuldades de acesso; identificar, na perspectiva dos gestores, a contribuição do SEI na (re)inclusão produtiva do beneficiário do PBF.

## **5.2 Metodologia de pesquisa**

Com o intuito de responder à questão de pesquisa, tornou-se necessário a utilização de três procedimentos, entre eles a pesquisa bibliográfica e documental, bem como a pesquisa de campo com entrevista semiestruturada.

A fase exploratória foi composta por pesquisa bibliográfica e documental. Gil (2010) explica a relevância da pesquisa bibliográfica ao afirmar que atualmente a maioria das teses e dissertações dedicam um capítulo ou seção à revisão bibliográfica. Enquanto Cellard (2012) afirma a importância da pesquisa documental, ao passo que a memória não é totalmente fidedigna, pois fatos caem no esquecimento, e o documento tem um caráter perene, servindo com muita utilidade à pesquisa.

Nesta fase, além da produção científica disponível, foi analisado o conteúdo do curso SEI – Empreender fornecido, disponível no sítio do Sebrae ([www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)). Ainda foram levantados e analisados os documentos fornecidos ao participante do curso. Este material está

disponível aos interessados que fazem sua inscrição no sítio do Sebrae, em área própria ao desenvolvimento de cursos e formações (<https://ead.sebrae.com.br>).

Na pesquisa de campo uma das técnicas que se utilizou foi a entrevista semiestruturada, a qual foi realizada com gestores do Sebrae. A escolha destes gestores se fez levando em consideração que são estes que proporcionam a formação técnica aos que desejam empreender, logo precisam estar com olhares atentos às necessidades e anseios daqueles que pretendem atender; e ainda, têm forte objetivo de erradicar a pobreza, promover ações e acompanhar projetos, como os do próprio Sebrae.

Para a entrevista, foram convidados gestores envolvidos na criação e coordenação de soluções para microempreendedores individuais, a fim de obter informações e percepções dos bastidores da criação não documentada em publicações. Delimitado, ainda, os gestores envolvidos no pacote de soluções do Sebrae, SEI- Empreender, como o escopo de identificar suas percepções, expectativas e crenças – imperceptíveis em uma fria análise documental.

Gill (2016,) sinaliza que a entrevista é a técnica de coleta de dados mais utilizada nas ciências sociais, afirmando que ela é a técnica por excelência na investigação social. Assim, justificada está a escolha de muitos por esta técnica, uma vez que é reconhecida sua notória importância e significativa contribuição para as mais diversas pesquisas. A entrevista em sua essência é uma técnica em que o entrevistador se apresenta ao entrevistado e dele busca extrair informações que possam interessar a pesquisa

No entanto, a pesquisa propriamente dita está quase no fim da “linha de produção” da pesquisa científica. Assim, antes de atuar no campo alguns atos preliminares e preparatórios são necessários.

É de crucial relevância que se saiba a quem entrevistar. E mais do que saber quem entrevistar é necessário conhecer a compreensão de mundo do seu entrevistado (GASKELL, 2012). Somente assim é possível coletar e, ao analisar os dados, ter o discernimento para compreender se aquilo que se alcançou é suficiente para o desenvolvimento da pesquisa, ou se é, na verdade, elementos que servirão para orientar pesquisas futuras, ou, ainda, que serão combinadas com outros métodos.

Não há pesquisa sem projeto, tal como não há utilização de métodos de pesquisa sem planejamento. A respeito da entrevista, uma das etapas preparatórias é chamada por Gaskell (2012) de tópico guia, que na verdade é o produto de um trabalho de preparação para o momento da entrevista, que funciona como um direcionamento ao entrevistador, para evitar eventuais desvios, salvos se esses desvios forem propositalis.

Apesar de recomendação de um planejamento, bem como a construção de um tópico guia ou roteiro de entrevista, é pertinente destacar que o pesquisador pode e deve utilizar de sua experiência e perspicácia para identificar durante a entrevista eventuais temas relevantes que podem ali emergir e contribuir significativamente para o desenvolvimento da pesquisa. Ou seja, a entrevista pode ser planejada, mas, o entrevistador não tem controle sobre tudo que ali acontecerá, e sempre que possível, pode se beneficiar da espontaneidade do entrevistado.

Beaud e Weber (2007) reconhecem algumas vantagens de se fazer uso de um roteiro, mas apresentam suas críticas a sua utilização, uma vez que ele pode enrijecer a entrevista e impedir que determinada hipótese fosse verificada. Em contraponto, Gill (2016) sustenta a necessidade de ter um roteiro preparado, salvo se for realizar uma entrevista informal, neste caso basta ter definido os tópicos de interesse.

Em determinada altura dos trabalhos o pesquisador já deve ter definido se a entrevista será individual ou em grupo, ainda, sabendo também que ela pode ser presencial ou por telefone/internet (GILL, 2016). As duas modalidades apresentam suas vantagens e características a escolha por uma ou outra forma deve estar pautada e resguardada nos propósitos da pesquisa, seus limites e possibilidades, sem perder a percepção de que na entrevista em pesquisa qualitativa não se busca encontrar ou contar opiniões, mas na verdade, se busca explorar as diversas opiniões a respeito de um ou outro assunto (GASKELL, 2012).

Uma vez iniciada as entrevistas, pode ser que surja a dúvida a respeito da quantidade de entrevistas a serem realizadas para que dada pesquisa tenha corpo suficiente a ponto de não ser metodologicamente questionada. Ressalta-se que por razões elementares a pesquisa qualitativa não tem por finalidade produzir dados quantitativos. Assim não se tem por obrigação realizar um grande número de entrevistas (BEAUD e WEBER, 2007). Para esta angústia não existe um número cabalístico a fim de resguardar o pesquisador, o que se tem, é a recomendação de GASKELL (2012) no sentido de que entrevistas devem ser realizadas até o momento em que novidades deixem de surgir, até o momento em que as divergências não mais aparecem, ou seja, o pesquisador perceber que já não é surpreendido.

Neste sentido, BAUER e AARTS (2012) defendem a necessidade de se ter um corpus de pesquisa bem construído. Corpus este que é segundo os autores, um sistema que cresce ao passo em que seleciona, analisa e seleciona novamente. Ao passo em que se transcrevem as anotações originais ou a gravação de áudios das entrevistas esse corpus vai se construindo, delimitando, tornando-se então concreto e tangível.

Para além das transcrições das gravações – tomando por regra a utilização de gravadores para que se evitem problemas com notas não tão fidedignas (BEAUD e WEBER, 2007 e GIL,

2016), é importante que se reconheça a contribuição das notas de observações. Tais notas devem ser feitas logo após a entrevista, onde o pesquisador pode registrar aquilo que o impressionou, seja no sujeito ou no ambiente, mas que a seu ver tenha uma contribuição relevante (BEAUD e WEBER, 2007). Tais percepções e transcrições contribuem para a construção do *corpus* de pesquisa.

A construção do *corpus* é relevante, pois, a construção de um *corpus* tem a capacidade de garantir a eficiência no momento em que se seleciona um material com potencial para representar o todo (BAUER e AARTS, 2012). Os mesmos autores afirmam que o *corpus* e a amostragem têm funcionalidades equivalentes.

Ao mesmo tempo em que há semelhanças funcionais, os riscos, caso uma amostragem ou *corpus* tenha sido equivocadamente selecionado, também são próximos, pois, podem interferir no que se pesquisa qualitativa e falsear um ou outro aspecto, o que pode ser suficiente para comprometer a pesquisa. Assim, aos que se propõem realizar pesquisas qualitativas, sempre é necessário se ter a convicção de que o *corpus* já está devidamente “encorpado”, e para tal, destaca-se o zelo mencionado ao final do tópico anterior.

A construção de *corpus* em pesquisa qualitativa é um desafio irrefutável, pesquisadores e linguistas enfrentam tal desafio e a alternativa é fazer uma seleção prévia, analisar as diversidades encontradas, ampliar o *corpus*, continuar a pesquisa e repetir este procedimento até que essas diversidades deixem de aparecer, nas entrevistas por exemplo. Esta é primeira regra no processo de criação de *corpus* de pesquisa qualitativa (BAUER e AARTS, 2012).

Merece destaque o fato de que a pesquisa qualitativa, por excelência, tem o condão de explorar variedades em determinado grupo pesquisado. Nas palavras de BAUER e AARTS (2012, p. 58) “a pesquisa qualitativa tende a maximizar a variedade do fenômeno desconhecido”. Para maximizar essa variedade os pesquisadores devem estar balizados na escolha do instrumento que lhes proporcione a maior quantidade/qualidade de informação, deve ainda, analisar o custo-benefício das escolhas a ser tomada, bem como estar pautado em conduta ética, assim permeará com maior facilidade no campo de pesquisa e potencializará as superações que naturalmente possam surgir nesta empreitada (DESLAURIERS E KIRISIT, 2012).

Ao passo que se tem um problema bem delimitado, uma estratégia metodológica, uma entrevista bem planejada – preferencialmente com um tópico guia bem elaborado e um *corpus* de pesquisa bem construído, é chegado o momento de analisar esse *corpus* com a profundidade que lhe for permitido. Por óbvio, a ação de analisar, também, pressupõe a existência de técnicas científicas.

A etapa da análise é o momento em que o pesquisador tenta dar sentido aos dados coletados e apresentar de que modo eles respondem ao problema de pesquisa (DESLAURIERS E KIRISIT, 2012). Vale ressaltar que na verdade trata-se de um grande leque de enfoques que podem ser dados no estudo de textos (GILL, 2012).

Dentro deste cenário, ainda que sem consenso, algumas orientações são convergentes, como por exemplo: o exercício de uma postura crítica com respeito; reconhecer qual a percepção do mundo daquele que produziu o material em análise; ter a convicção de que o conhecimento é socialmente construído; ter compromisso para explorar as maneiras como o conhecimento é posto (GILL, 2012). Em verdade, são orientações extremamente abrangentes que na verdade demandam do pesquisador seriedade e compromisso tanto no desenvolvimento da pesquisa quanto no momento da análise.

A análise dos dados coletados através das entrevistas é repleta de nuances que devem ter a atenção do pesquisador para melhor desenvolvimento da análise a qual se propõe. A exemplo, temos a diferença entre significante e significado. Significante pode ser uma frase solta, como, por exemplo, “Estou sem dinheiro”, que a depender do contexto em que é empregada pode ter vários significados, pode ser um pedido implícito de empréstimo, uma justificativa para o não pagamento de uma dívida, entre outras (GILL, 2012).

Exatamente por estarem interessados no contexto, é natural que analistas em suas pesquisas lancem mão de perguntas diferentes, pois não se tem por objetivo quantificar a resposta. Destarte, a quantidade de perguntas feitas possui infinitas combinações que podem, por vezes, servir ao mesmo propósito investigativo.

### **5.3 Entrevistas com os gestores do Sebrae**

O Sebrae, em sua cartilha do SEI apresenta a relação de envolvidos no desenvolvimento do material. Em posse desse material, que é público e está à disposição de todos na página da referida instituição, foram identificados os gestores responsáveis e iniciaram-se as tentativas de contato.

No primeiro contato, com dois gestores, uma se mostrou muito receptiva, enquanto o outro - completamente resistente, não quis gravar entrevista e sugeriu que a pesquisa fosse desenvolvida com dados secundários, disponibilizado pela organização. A pessoa que se mostrou mais receptiva, retornou a ligação, desculpou-se pela postura do colega e se prontificou a proporcionar contatos com os outros envolvidos no processo de desenvolvimento do SEI.

Feitos os convites, intermediado pela gestora mencionada acima, todos responderam positivamente, se prontificaram a conceder a entrevista demandada. No entanto, em razão da indisponibilidade de agenda, a entrevista somente pôde ser realizada com dois gestores.

A entrevista foi agendada para uma manhã de quarta-feira. A princípio eles seriam entrevistados separadamente, porém compareceram juntos à sala designada e pediram para que fossem entrevistados simultaneamente. Entregue o termo de consentimento de entrevista, arquivada uma cópia e outra disponibilizada aos entrevistados, os referidos gestores solicitaram acesso prévio às perguntas que lhe seriam feitas, após autorizaram o início da gravação.

Como nota de pesquisa, para além das informações prestadas e registradas na gravação por áudio, foi possível observar que os gestores sinalizavam positivamente um para o outro enquanto respondiam as perguntas, sempre um concordando com a resposta do outro, tanto na primeira resposta ou na complementação da mesma. Ressalta-se que todas as respostas foram dadas com clareza e apresentadas com convicção pelos entrevistados.

Ao final solicitaram que os resultados da pesquisa fossem entregues a eles e/ou apresentados ao Sebrae para que pudessem conhecer o produto final. Novamente reforçaram contato com outros gestores da organização a fim de tentar viabilizar outras entrevistas.

O instrumento que norteou a entrevista, em apêndice a este trabalho, contém 11 perguntas que renderam 20 minutos de conversa preliminar e 37 minutos e 45 segundos de entrevista efetivamente gravada. É necessário ressaltar que não houve contradição na conversa preliminar, tampouco na entrevista gravada.

A fim de prosseguir com gestores, após o contato com os empreendedores oriundos do PBF, contatou-se por telefone o Sebrae/DF, que indicou a unidade do Gama, pois naquele momento estava com algumas oficinas recém realizadas. Feito o contato, prontamente o pleito de visita foi atendido e a entrevista gravada.

A entrevista foi agendada para uma manhã de sexta-feira e foi concedida pela Gestora de Atendimento da Unidade, ela informou que de fato recebe esporadicamente beneficiários do Bolsa Família, e que não é de praxe o Sebrae acompanhar especificamente este público. Assegurou que o acompanhamento é feito pela unidade de pesquisa do Sebrae nacional, com relatório a respeito do MEI, bem como estudo de acompanhamento de MEIs que eram provenientes do Bolsa Família.

Os dados secundários, fornecidos pelo Sebrae a respeito de mapeamentos realizado até o ano de 2015, identificou os ingressantes em seus cursos que eram oriundos do PBF e que hoje estão com seus negócios devidamente formalizados como MEI. No capítulo seguinte deste trabalho apresentar-se-ão os resultados e a análise desses.





## 6 BENEFICIÁRIOS E EMPREENDEDORES – CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS

Com a pesquisa de campo realizada, cumpre analisar os dados coletados e responder os objetivos da pesquisa. É oportuno voltar a atenção às motivações e trajetória do empreendedor, bem como às dinâmicas de divulgação e acessos ao empreendedorismo individual, na perspectiva dos gestores envolvidos.

### 6.1 As motivações dos beneficiários do Programa Bolsa Família que buscaram o SEI – Sebrae Empreender Individual

Os beneficiários do PBF que buscam empreender possuem motivações diversas que os levam, por vezes, a procurar o Sebrae para se capacitarem e formalizarem seus negócios. Em regra, foi possível constatar que são levados e incentivados por terceiros conforme aduz um dos gestores do Sebrae.

*“Geralmente é outra pessoa que indica. Essas pessoas (empreendedores) já realizam uma atividade informal, e então ela ouve de outro “ah procura o Sebrae para te ajudar, para melhorar sua técnica”. (...) Aí alguém diz “ah procura o Sebrae para te ajudar a gerenciar e a melhorar isso aí, a sua atividade”. Aí eles procuram o Sebrae nesse sentido “Ah alguém, me indicou, uma amiga minha já esteve no Sebrae, já fez um curso e vocês auxiliaram ela”. É nesse sentido que eles nos procuram.”*

Quando questionado se eles, em regra, caracterizam-se majoritariamente entre empreendedores por necessidade ou por oportunidade, a resposta encontrada é categórica: por necessidade. Embora se reconheça que não houve pesquisa quantitativa, esta é uma percepção de colaboradores do Sebrae, sem descartar que pode sim haver empreendedorismo por oportunidade entre os beneficiários do PBF.

*“Buscam a gente pela necessidade mesmo. Eles não estão vislumbrando uma oportunidade né, de desenvolver habilidades empreendedoras não. Na verdade, eles estão numa situação de subsistência, difícil, e eles precisam trabalhar e de alguma forma eles querem que seja formalizado né? Porque eles não querem trabalhar a margem de uma insegurança. Então quando eles nos procuram é nesse sentido “olha, estou sem trabalhar algum tempo e eu faço docinhos para festa, mas eu quero regularizar minha situação”.*

É interessante a resposta do gestor do Sebrae transcrita acima, pois proporciona uma reflexão, qual seja, explorar as reais motivações não apenas para empreender, mas também para a formalização do negócio. Tais informações não só permitem compreender o perfil

comportamental, mas também compreender a trajetória deste empreendedor. O gráfico a seguir apresenta dados sobre a motivação de formalização do trabalho.

Figura 7: Principais motivos para formalizar



Fonte: Sebrae.

Este gráfico aponta em igual porcentagem, 26%, que a motivação para a formalização é “ter uma empresa formal” e “ter benefícios do INSS”. Esta informação quantitativa está alinhada à narrativa dos gestores quando afirmam que a busca pelo MEI vem de uma necessidade de formalização para não ficarem “à margem”.

Interessante confrontar os dados apresentados na imagem acima com a ideia de empreendedor apresentada por Schumpeter (1998). Não há em primeiro plano a intencionalidade de “destruição criativa”. É predominante, no empreendedorismo individual, o empreendedorismo pela necessidade.

É importante destacar neste momento que a definição de um tipo ideal deixa em pontos cegos outras modalidades com pequenas variações e algumas convergências. Gaiger (2010) propõe uma reflexão a respeito de elementos para um modelo alternativo de empreendedorismo, oportunidade em que destaca que a tradicional dicotomia de empreendedorismo por oportunidade e por necessidade deixa de privilegiar outros tipos, sejam eles híbridos ou intermediários.

Considerando os dados da tabela acima, há, de maneira clara, a busca do empreendedorismo pela inclusão social e produtiva em detrimento do empreendedorismo empresarial, que se apresenta como a resposta ao processo de exclusão (VERONESE, 2008). Os outros principais motivos, como por exemplo, emitir nota fiscal, fazer compras melhores, recomendação do empregado, vender para outras empresas, apontam uma opção pela formalização daqueles que já empreendem na informalidade e estão preocupados com o crescimento e operação do seu negócio. E assim, começa-se a preocupação com as questões operacionais do SEI, que é um serviço de soluções destinado ao MEI, de modo a compreender o contexto em que se dá a dinâmica de divulgação e como esta oportunidade de capacitação chega, ou pode chegar, ao beneficiário do PBF que deseja empreender.

## **6.2 A dinâmica de divulgação e operacionalização do SEI – Sebrae Empreender Individual para o público do Programa Bolsa Família**

Mais do que conceber e ofertar cursos para capacitação de empreendedores que são beneficiários do PBF, é de extrema relevância que estes cursos alcancem pessoas em condição de exclusão social e produtiva. Parece que esta é uma preocupação do Sebrae ao buscar meios de divulgação para fazer com que as oportunidades de capacitação cheguem até os interessados.

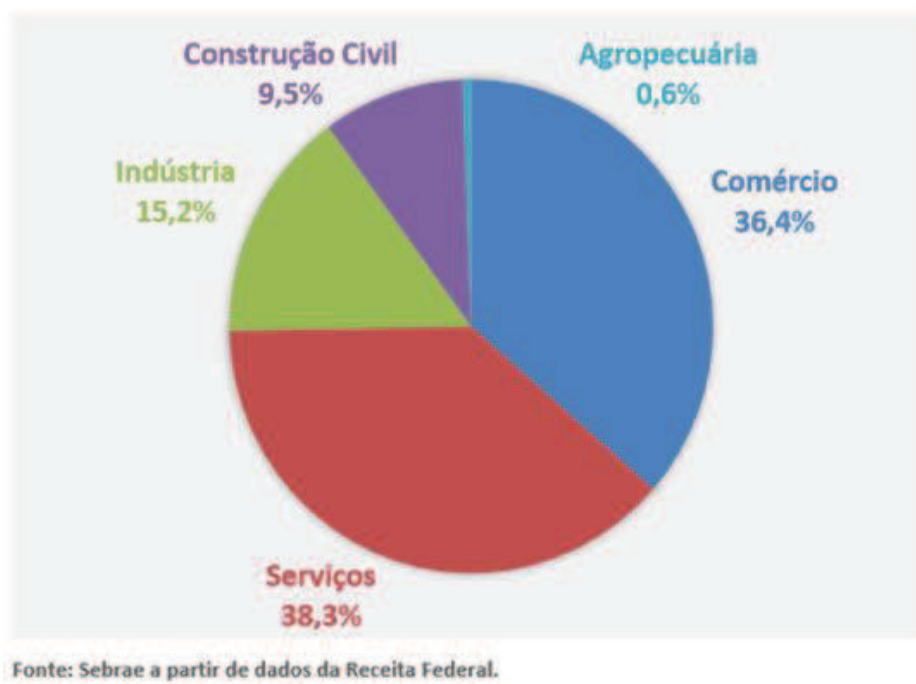
*“Normalmente é por meio de indicação ou recomendação de alguém. Mas tem também aqueles que assistem a uma matéria (...) no dia do trabalhador eu mesma fui entrevistada por um programa de televisão, então a gente fala um pouquinho, e como o desemprego nunca esteve tão grande como está hoje em Brasília, daí a gente fala das oportunidades dentro do empreendedorismo para aquele que está desempregado, então aí a gente sai na mídia e no outro dia chove de gente pra saber quais são realmente essas oportunidades, e como que o Sebrae pode contribuir com isso.”*

O público-alvo (o potencial MEI) é muito heterogêneo e, por consequência, fragmentado. Desta forma, aqueles que trabalham com a concepção e divulgação dos cursos não ficam atentos a outra característica, estão atentos e focados em contribuir para a atividade de gestão do negócio, aplicável ao segmento de interesse do empreendedor.

*“A oficina do SEI, ela tem a prerrogativa de ser gestão. (...) E a gestão, independentemente de ser pipoqueiro, sorveteiro ela é fundamental. Então ela tem esta condição de dar isonomia para o público que está dentro da loja. As vezes o exemplo personalizado faz a diferença, mas basicamente a oficina do SEI tem este caráter de fortalecer a gestão.”*

Para demonstrar como esta atividade-fim pode ser a mais variada, existe disponível no site do MEI uma lista com centenas de atividades existentes<sup>32</sup>. Mesmo ao categorizar por setor, é grande a diversidade, embora com predominância do comércio e serviços.

Figura 8: Distribuição de MEI por grande setor, em dezembro de 2016



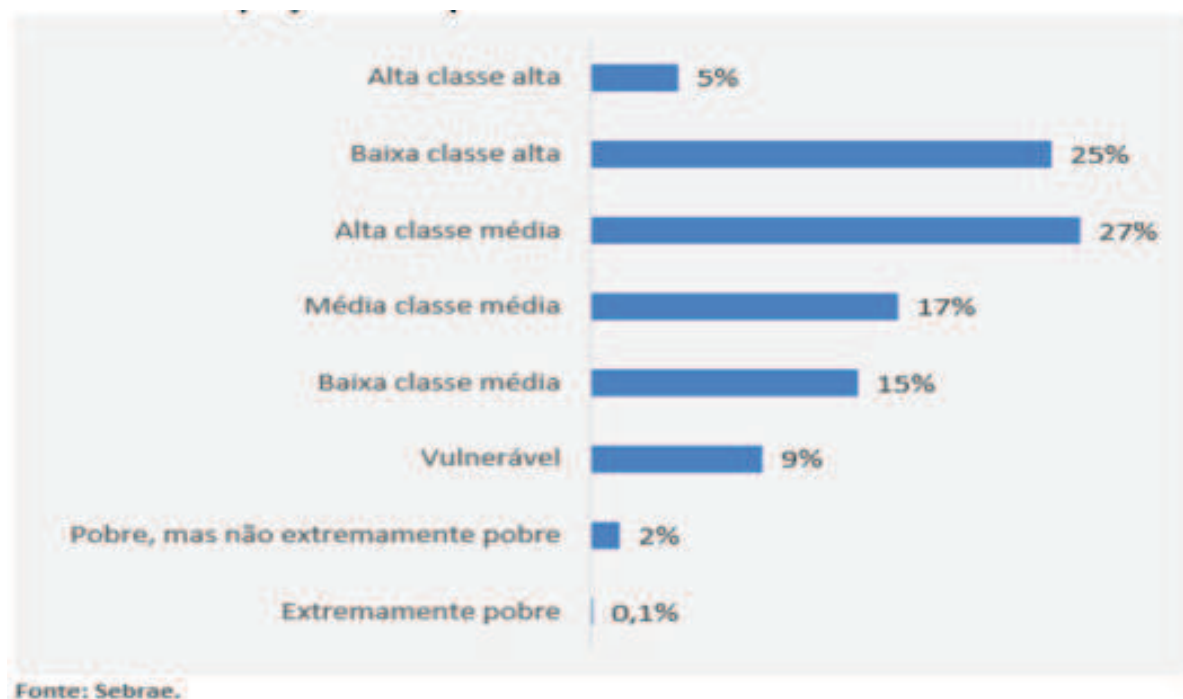
O que desperta interesse é o fato de que o público vulnerável, beneficiário do PBF, é um público singular e até o momento não existe uma ação específica para este público, no que tange à divulgação. Os gestores que trabalharam na concepção afirmam que o SEI, em seu início, tinha como público-alvo aquele que estava com condições de vulnerabilidade, mas devido à heterogeneidade da categoria, os cursos foram se adaptando.

*“O MEI hoje é muito heterogêneo. Se você olhar provavelmente a concepção do programa em si, ela focou o vulnerável. Mas ela evoluiu e hoje ela dá sem essa distinção. Por que você tem ali o empreendedorismo por oportunidade, você tem empreendedorismo por necessidade.”*

Essa heterogeneidade aparece na pesquisa publicada neste ano e que evidencia algumas características do empreendedor individual. De fato, o número de MEIs que se declaram vulneráveis é pequeno. Destaca-se, por oportuno, que os dados foram tabulados a partir da autodeclaração dos entrevistados

Figura 9: proporção de MEI por classe socioeconômica

<sup>32</sup>Disponível em <<http://mei-microempreendedor.com.br/atividades-permitidas-lista>>. Acesso em 15 out. 2017.



Os mesmos gestores acreditam na autodeterminação dos empreendedores em condição de vulnerabilidade para contornarem as barreiras encontradas, acreditam que as vantagens em ser um empreendedor formalizado e a necessidade de se reinserirem social e produtivamente é suficiente para igualar em condições aqueles que empreendem com necessidade ou por oportunidade, sem grades influências de suas trajetórias.

*“Se você está numa condição de vulnerabilidade, ele (MEI) é pra você. Se você está com seu nome negativado e você não tem crédito, mas você quer ter uma oportunidade de apostar e voltar ao mercado de trabalho, então você passa a ter um CNPJ, ele não é restritivo para quem está com o nome negativado. “Ah mas eu comecei a trabalhar agora, eu queria ter uma renda extra, eu tenho algumas horas vagas que eu conseguiria fazer alguma coisa”, o MEI tá aí! Com 50 reais em média por mês que você paga, você tem direito a ter um CNPJ e a apostar no empreendedorismo. Acho que isso é fundamental, é você olhar para o MEI, se você for a fundo, o empreendedorismo pode começar ali, barato, rápido, o Sebrae apoia, você tem condições de ir desenvolvendo com calma, se precisar desenvolver rápido você também tem essas condições. Então hoje ele é muito amplo, não fica no caráter da vulnerabilidade, quem acredita que o MEI é para vulnerável não conhece a categoria, ele é muito mais do que isso, o MEI é a porta de entrada para o empreendedorismo.”*

É inegável que existe uma acessibilidade ao empreendedorismo formal e acesso aos benefícios, mas o que de fato importa é a necessidade de ter um olhar ao público desprovido de diversos recursos que mantém sua subsistência com auxílio de programas sociais. Ao insistir nesta temática, divulgação ao público vulnerável, especialmente beneficiários do PBF, que porventura tenham dificuldade de acesso às mídias convencionais, a resposta vem de maneira clara e simples, retomando a ideia da indicação de terceiros no tópico anterior, ou seja, a divulgação boca a boca.

*“Mesmo o vulnerável que não acessa as mídias com mais facilidade, o “boca a boca” faz a diferença. Mas existe sim o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, que é o responsável pela categoria do bolsa família, ele constantemente aborda o Sebrae para o Sebrae vir a ser um parceiro até na própria aplicação da oficina. Então como ele tem esse cadastro e quer chegar até esse público levando o Sebrae até ele, então isso é sim o fato real, uma possibilidade, mas acima de tudo é o boca a boca.”*

Para além do tradicional “boca a boca”, que notoriamente é eficaz, o Sebrae conta com outras estratégias de divulgação dos seus serviços. Estratégias essas que -acreditam os gestores do Sebrae- são um meio de alcançar todo público-alvo do SEI, qual seja, os potenciais empreendedores e empreendedores informais com ânimo de formalizar sua atividade. Entre outras, destacaram especialmente a presença em grandes veículos de comunicação como rádio e TV, bem como a promoção de feiras com oferecimento de cursos e oficinas de capacitação empreendedora.

*“Nós temos os projetos do Sebrae como um todo, temos a feira do empreendedor, a gente tem a semana do MEI, durante esses eventos a gente tem uma divulgação do SEI, do que o Sebrae oferta para esse cliente, para o microempreendedor individual. Na última edição a gente atendeu sem CNPJ, os potenciais empresários. (...) Nós temos parcerias externas, programas de rádio que falam para o MEI, temos a Feira do Empreendedor que lá temos uma estação direcionada ao MEI, tanto na questão de formalização, quanto na questão de informações, quanto na questão de participação.”*

No entanto, no que tange à ação específica para alcançar beneficiários do PBF, não existe uma estratégia pontual, as existentes podem alcançar, mas não são propostas especialmente para este segmento. De concreto, até o momento da pesquisa, há somente tratativas com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), tratativa avançadas, mas ainda não operacionalizadas.

*“O MDSA ele vem discutindo um conveio com o Sebrae, justamente para atender o público do Bolsa Família. Está em andamento, já existe, está mapeado em mais de 100 cidades, existe um número significativo de bolsas famílias que a ideia é justamente ser atendidos pelas oficinas do Sebrae. Ainda não foi assinado o convenio, mas está em vias de fato. (...) Com certeza essa parceria que está em andamento com o MDSA, ali vai ter ações que vão estar direcionadas para o microempreendedor que recebe o bolsa família. Além de ofertar o SEI, podem ofertar algo mais direcionado ou complementar, uma ação de sensibilização dentro de uma região com maior número de bolsa famílias.”*

Na fala dos agentes, que trabalham diretamente com estes projetos, fica evidente que o Sebrae se predispõe a acolher os empreendedores de modo geral. Ao mesmo tempo, se disponibilizam para ações complementares quando são provocados.

Quando questionados sobre o que poderiam ou gostariam de mudar no SEI, com serenidade responderam que não mudariam algo pontualmente, pois a mudança, a flexibilidade é algo inerente ao serviço oferecido. Assim, à medida que as demandas surgem daqueles que recebem o curso, segundo o Sebrae, este sofre adaptações para melhor atender seu público alvo.

*“Eu vejo que ele acompanha a evolução, ele não parou no tempo. É muito difícil de falar se faria algo diferente porque ele é dinâmico. E ele é um dos programas com maiores índices de aceitação, até para minha surpresa, pois eu acho que 4h é muito tempo para você segurar um MEI dentro da sala de aula. Só que ele não acha, então isso aí, tem que escutar o cara, aquelas 4 horas que ele fica na sala de aula ele está se auto realizando. E aí entramos naquela história da pirâmide de Maslow, colocando o que que o cara quer, o que que é para ele a satisfação em aprender vale mais do que o dinheiro que ele ganharia naquele momento. (...) Mas quando ele coloca na casa dele aquele diplominha, que pra ele é um baita diploma, falando que se se formou em um oficina do SEI Vender, SEI Comprar, aquilo naquele momento está trazendo muita coisa que faz a diferença. Então não dá para falar se faria algo diferente, pois a gente faz diferente toda hora.”*

Nesta última resposta, o gestor entrevistado esclarece a flexibilidade dos programas oferecidos e acrescenta um elemento interessante: a vontade do empreendedor, não apenas de formalizar-se, não apenas de amparar-se em benefícios de Seguridade Social, com uma vontade também de receber educação. Isso, por exemplo, contradiz o senso comum preconceituoso de que "os pobres" são acomodados, ainda que nem todos sejam pobres. E são elementos como este que torna necessário compreender a trajetória destes beneficiários até o momento da decisão de formalizar-se ou não.

Impende-se destacar que a dinâmica de divulgação e operacionalização não é, e não pode ser encarada como atributo proativo de determinado órgão ou organização. De acordo com a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), é princípio da Assistência Social a divulgação ampla de benefícios, serviços, projetos e programas, conforme preconiza o seu artigo 4º. Daí a necessidade de ações intersetoriais e interinstitucionais para a garantia de acesso a serviços e direitos dos públicos em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

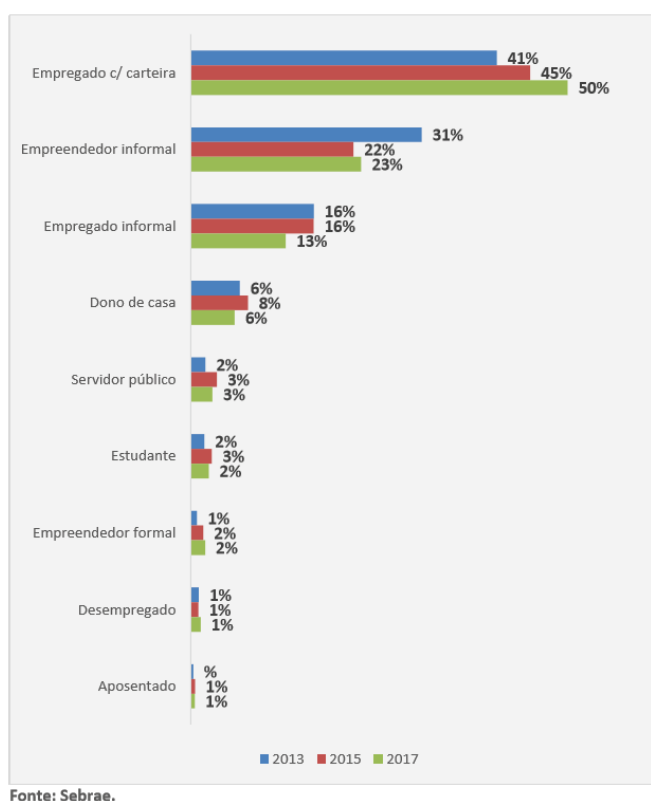
### **6.3 As trajetórias dos beneficiários no SEI – Sebrae Empreender Individual, considerando os canais de acesso ao curso, os avanços e as dificuldades**

Como já evidenciado neste trabalho, os beneficiários do PBF que desejam empreender chegam ao Sebrae para buscar capacitação empreendedora quando são alcançados pelas grandes mídias e, principalmente, quando indicados por terceiros. Todavia, nas entrevistas realizadas com os gestores de atendimento, quando questionados a respeito da trajetória do beneficiário (o potencial empreendedor), reconhecem que não há um acompanhamento



específico para este segmento. Quando o empreendedor procura os encarregados de formalizar o seu negócio, aí sim, por necessidade, para responder os questionários, algumas perguntas são formuladas, tais perguntas permitem mapear, de certa forma, a origem daquele novo empreendedor.

Figura 10: Ocupação antes de se formalizar – 2013 a 2017



Com os itens acima não é possível identificar onde se enquadram os beneficiários do PBF. Podem estar na categoria de desempregado, dono de casa, emprego informal e/ou empreendedor informal.

E quando questionado a respeito do sucesso daqueles empreendedores que foram egressos do PBF, responde o entrevistado que “acreditam” no sucesso daquela empreitada. Como visto, também nos subtítulos antecedentes, as respostas são em linhas gerais, pois não há no Sebrae um acompanhamento específico e direcionado aos beneficiários de programas sociais.

*“A gente deixa a desejar nesse sentido de acompanhamento, não temos pessoal o suficiente para fazer esse tipo de acompanhamento, então o que a gente sabe é assim: quando eles nos procuram né, fazem a formalização do seu negócio, e quando eles começam de forma efetiva a retornar para participar das capacitações, a busca de mais conhecimento. E tem aqueles que vem exclusivamente para o ato da formalização e nunca mais retornam, nunca mais aparecem. Mas a gente, aqui na unidade, não acompanha isso. Mas a gente entende que aquele que faz o planejamento, aquele que busca as informações, aquele que se capacita ele permanece no mercado, mesmo com todas as dificuldades, ele vai permanecer.”*



Superado os questionamentos a respeito da divulgação e alcance dos cursos e oficinas para o público vulnerável, há ainda uma preocupação em verificar se as capacitações oferecidas são acessíveis ao público com baixa escolaridade, por exemplo. Para esta indagação, o Sebrae na concepção dos cursos e oficinas afirmou que houve uma preocupação com a linguagem e metodologia, com o objetivo de dar eficácia e eficiência ao conteúdo ministrado.

*“A gente teve uma preocupação muito grande com a linguagem, com a maneira como que a gente ia chegar nesse microempreendedor individual. Como que a gente aí? Chegar nessa pessoa, como que a gente ia abordar. Tanto a abordagem do Sebrae como a abordagem em sala de aula. Então houve a preocupação tanto com o material que a gente ia usar com esse cliente, como também com a capacitação desse multiplicador, desse facilitador em sala de aula. Então imagina: você trazer um professor da USP para falar de planejamento para um público tão diferente daquele público da universidade. Então a gente teve um cuidado muito especial para isso né?... com esses detalhes.”*

Embora não exista, reconhecidamente, ações voltadas para uma ou outra atividade, o Sebrae está atento às necessidades, demandas e anseios daqueles que frequentam suas unidades e treinamentos, a exemplo, a oficina Sebrae Empreendedor Individual que, inicialmente, tinha três horas de duração passou a ser ofertada em quatro horas, para atender aos empreendedores.

*“A gente percebeu que o cliente pediu mais horas com o consultor, ele pediu, ele disse assim: eu estou em sala de aula, eu já saí do meu trabalho, já sai dos meus afazeres, como o próprio MEI falou, então eu quero ficar mais tempo com o professor, com o instrutor em sala de aula. Então a gente alterou as oficinas para 4 horas.”*

Ao explorar as condições de alguém, com pouca ou nenhuma instrução receber os conteúdos disponíveis no SEI, os gestores que trabalham na concepção dos cursos, afirmam com segurança que o curso é acessível a todos. Acreditam que, independentemente de serem mestres, graduados, terem formação educacional básica ou até mesmo analfabetos, todos possuem condições de receber o conteúdo ministrado aos potenciais empreendedores.

Esta convicção vem de alguns elementos por eles apresentados, tais como linguagem acessível, metodologia prática, linguagem coloquial, capacitação do tutor responsável pelas oficinas, autodeterminação e diversidade na oferta de cursos e oficinas. A seguir, alguns trechos em que este posicionamento fica evidente na pesquisa:

*“Mesmo ele sendo uma pessoa com baixa instrução, ou até analfabeto, o SEBRAE preparou esse multiplicador em sala de aula para ele estar atendendo esse cliente nesse segmento.”*

*“A linguagem do SEI ela é universal. É uma linguagem para quem está começando no empreendedorismo. Então com uma boa vontade, e a gente sabe que o cara que é vulnerável ele tem vontade de querer aprender, ele não é um cara avesso a querer aprender, pelo contrário, ele quer se desenvolver.”*

*“O SEI tem uma linguagem que facilita. Ai a gente volta àquela história do cara que é analfabeto, ele tem o áudio livro, o áudio livro é para ele”.*

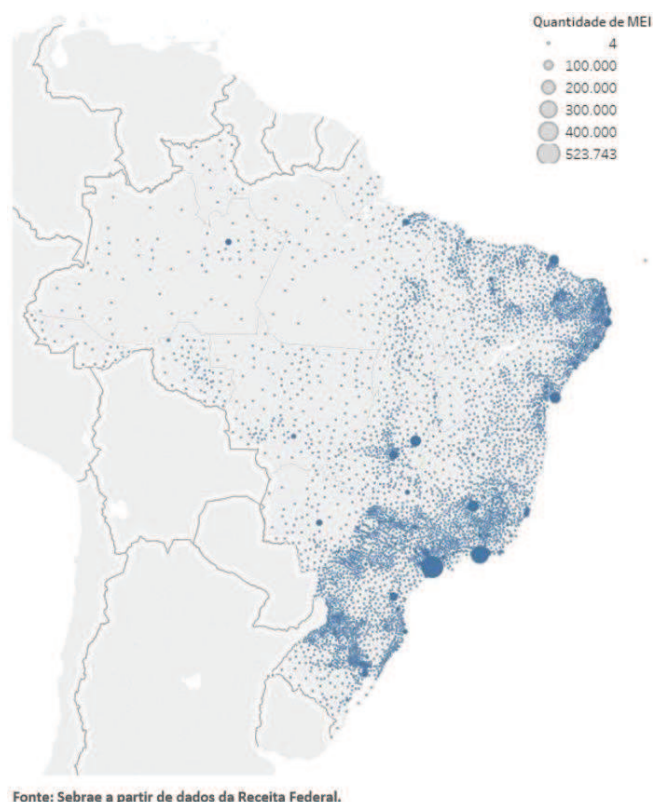
Apesar de algumas alternativas estarem postas com o propósito de alcançar o público mais eclético possível, faz-se necessário reconhecer que algumas barreiras existem e, por consequência lógica, faz-se necessário estabelecer estratégias para superá-las.

Notória e reconhecidamente, a dimensão geográfica do país foi colocada como maior e principal barreira para que o Sebrae possa alcançar todos aqueles que desejam receber a capacitação. Como alternativa para superar tal barreira, foram apresentadas as mesmas soluções para alcançar um público heterogêneo: a diversidade de oferta dos cursos e treinamentos.

*“Limitações... bom estamos em um país continental, e o Sebrae quer chegar aonde quase ninguém chega, a não ser o Bradesco, (risos) e o Sebrae está lá. Então a limitação foi de distância geográfica, de você conseguir chegar até eles (...). As barreiras geográficas, elas são combatidas com oficinas à distância, as oficinas do SEI estão disponíveis na internet. E assim vamos eliminando as barreiras, sempre vão ter barreiras, sai da barreira geográfica, aí você vai na barreira digital, será que esse cara é digital? Se ele não é digital, ele não vai acessar o EAD, mas aí você entra com a possibilidade via smartphone onde ele possa acessar o áudio livro, e aí ele pode acessar, “mas e se não tiver um smartphone?” Aí você vai eliminando as barreiras... ele pode fazer em uma lan house. Ele chega lá, pede para acessar o site do Sebrae e fazer. O SMS são pequenas dicas, não é a oficina completa. Mas é possível ir minimizando as barreiras. Mas assim você vai eliminando as barreiras, os cursos EAD do Sebrae são os mais acessados do Brasil, chegou a ter mais de um milhão de acesso por ano, então é um número extremamente significativo. Aí você vai reduzindo, eliminando a barreira geográfica, a internet está em todo lugar, mas aí o cara não é digital, mas você já reduziu a barreira, então você pode ir para uma lanhou-se, mas ele não quer, então você pode receber em um smartphone, aí você vai reduzindo. É difícil chegar aos 100%, mas você reduz (essas barreiras).”*

Acredite-se que as barreiras geográficas possam ser combatidas com o ensino à distância, e que outras barreiras, como por exemplo, a digital, possam ser contornadas com outras modalidades de cursos e oficinas. Os gráficos abaixo apontam uma visão preocupante quanto à distribuição de MEIs de modo geral, pois, embora se reconheça que deve ser levada em consideração a distribuição demográfica do país, claramente os microempreendedores individuais estão concentrados na região Sul, Sudeste e Nordeste. Há pouca presença na região interior (central do país) e mais inferior ainda é na região Norte, tal desigualdade distributiva revela que as barreiras de fato existem e não são superadas com facilidade, embora sejam superáveis.

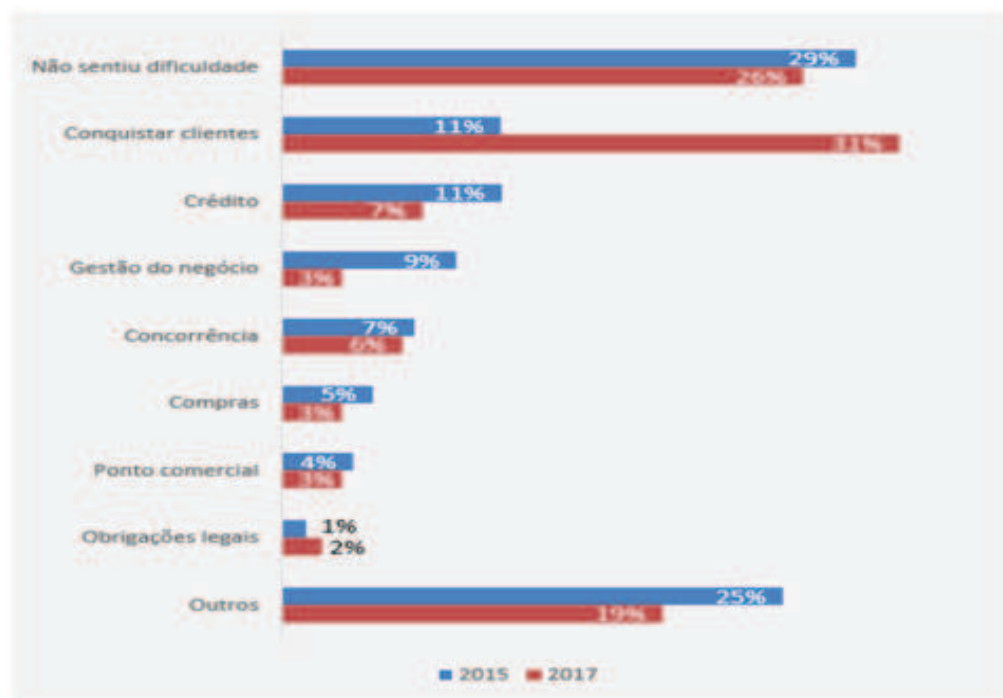
Figura 11: distribuição de MEI por município, em dezembro de 2016



Esta desigualdade na distribuição dos microempreendedores individuais resvala na desigualdade de distribuição por setor. Somados comércio e serviços abrangem 74,70% dos MEIs existentes no país, essa predominância evidencia que os empreendedores estão aglomerados em grandes centros urbanos. Ao contrário, os MEIs registrados no setor agropecuário, notoriamente atividade predominantemente interiorana, não alcança sequer uma fatia que corresponda a 1%.

Para além das informações apresentadas na figura 6 deste trabalho, o Sebrae ouviu os empreendedores que formalizaram seu negócio e estes apresentaram, em sua perspectiva, quais eram as principais dificuldades encontradas. O gráfico confronta duas pesquisas realizadas em momentos distintos e permite chegar a algumas conclusões.

Figura 12: dificuldades enfrentadas 2015 e 2017



Fonte: Sebrae.

A primeira consideração a ser feita é de que, em verdade, existe um número significativo de empreendedores que relatam não encontrar dificuldades, isto se dá ao fato de que o MEI foi criado de forma a proporcionar a autonomia do empreendedor, inclusive no ato de formalização. No entanto, houve o aumento em 20 pontos percentuais de 2015 para 2017 no número de pessoas que informaram ter dificuldades em sua atividade fim e para conquistar clientes, aumento que é plenamente justificável pela crise econômica que assola o Brasil. Em linhas gerais, os demais itens de dificuldade apresentaram queda.

#### **6.4 A perspectiva do empreendedor, a contribuição do SEI – Sebrae Empreender Individual no âmbito de uma (re) inclusão produtiva**

Os dados coletados e analisados acima são ricos e contribuem para a produção científica, no entanto se mostra relevante também observar este cenário por outro viés, qual seja, a ótica do beneficiário do PBF que decide empreender, passa pelo Sebrae Empreendedor Individual e então se reinsere social e produtivamente.

E foi neste contexto que se encontrou as maiores barreiras empírica. O Sebrae em esfera nacional protege os dados desses beneficiários, e não nos foi dado acesso a estes cadastros. Por sua vez, na esfera regional, as unidades de atendimento que recebem diretamente este

seguimento, não armazenam os cadastros a partir da origem e trajetória do potencial empreendedor.

Aqueles que procuram o Sebrae e passam pelo pacote de soluções Sebrae Empreendedor Individual sinalizam satisfação pelos esclarecimentos e conhecimentos recebidos. Ao encontrarem os postos de atendimento do Sebrae muitos dos tabus e crenças populares se desmitificam, especialmente para os MEIs que encontram processos burocráticos simplificados.

*“Então quando eles chegam no Sebrae e a gente consegue dar todas as orientações necessárias eles ficam muito agradecidos. Porque o depoimento deles é assim “nossa, eu passei por três órgãos e ninguém nunca me falou isso. E agora eu chego aqui e você consegue me esclarecer”. Então eles são bastante gratos, a informação que a gente tem no atendimento ao que se refere a abertura de negócio.*

Para além dos benefícios alcançados pelas orientações a respeito da gestão do seu negócio, bem como da formalização do mesmo, tem-se registros de casos de sucesso e *feedback* positivos. Há relatos de empreendedores que melhoraram seu faturamento, bem como o relacionamento com parceiros, fornecedores e clientes, caracterizando, assim, uma contribuição efetiva do SEI, que representa a mediação do Sebrae neste processo.

*Eu gosto muito de ressaltar o exemplo lá no rio de Janeiro, no moro do Santa Galo, que a gente foi fazer um trabalho lá com eles, ai ele estava vendendo as coxinhas dele, refrigerante e água, e ele estava com a caixinha de isopor dele imunda no chão, totalmente suja, com as coisas ali dentro que ele estava vendendo água, refrigerante e suco, e depois que ele participou das oficinas do SEI que ele percebeu que ele tinha que melhorar o ambiente do negócio dele para o cliente dele, o quê que ele fez, com um simples cobertura de chita na caixinha de isopor dele, ele fez um “caixotinho”, tirou a caixinha do chão, ele percebeu que o cliente percebeu que ele tinha melhorado o negócio dele. Ele disse que escutou de vários clientes: nossa você comprou uma caixinha nova, você está preocupado com a limpeza e tudo. Então ele viu que o que ele aprendeu ele aplicou e gerou resultado para o negócio dele.*

Outros elementos já destacados nesta pesquisa, como a possibilidade do micro empreendedorismo individual despertar a gestão como oportunidade de inclusão social e produtiva, e ainda, com a garantia de benefícios de Seguridade Social, são reforçados pela fala destes empreendedores, aqui narrado pelo gestor entrevistado. Neste momento o empreendedor se enxerga como tal, e não como alguém que sobrevive de uma fonte de renda extra, ele muda a forma como se vê e como é visto. Conforme se pode inferir da narrativa do gestor entrevistado:

*Eu estava no Setor Comercial Sul e eu percebi que aqueles meninos estavam ali vários anos trabalhando ali, e eu comecei a fazer um trabalho de conscientização desse pessoal para eles se formalizarem, pagarem o INSS deles, terem seus benefícios, e terem seus direitos de aposentadoria. Então já tenho relatos deles lá, que eles falam “depois que eu me formalizei, consegui entender muitas coisas que eu não entendi e que eu consegui mudar o patamar de visão do meu trabalho. Porque eu tenho um trabalho aqui, eu lavo carro, eu vigio carro, eu tenho uniforme”. Então eles acabaram, como é que a gente fala? ...é ... abrindo a mente para a gestão do negócio, mesmo que seja um micronegócio, como é o caso deles.”*

Em linhas gerais, os entrevistados acreditam em uma significativa contribuição na jornada do novo microempreendedor, e apontam que esta também é sua percepção em razão do resultado da pesquisa de satisfação constantemente realizada. Muito superior a outros cursos e serviços, o quantitativo de empreendedores em contentamento com o SEI fica próximo da totalidade.

*“Como a gente tem uma pesquisa que diz que 97% afirmam que melhoram sua gestão do negócio, a gente tem uma pesquisa total do MEI, não específico para o Bolsa Família.”*

Em verdade, a pesquisa não aponta separadamente a satisfação ou indícios de reconhecimento de contribuição efetiva dos beneficiários do PBF que em algum momento de sua trajetória passam a empreender. Por outro lado, não se pode negar que estes estão inseridos no todo, conforme se infere do gráfico abaixo:

Figura 13: microempreendedores individuais segundo inscrição no CadÚnico e segundo participação no PBF



Ao constatar que milhares de beneficiários do PBF estão inseridos em atividades microempreendedoras, os entrevistados afirmam que em suas pesquisas internas, microempreendedores se mostram satisfeitos.

Vejamos a figura abaixo, disponibilizada pelo Sebrae<sup>33</sup> que apresenta a quantidade de beneficiários do PBF que são egressos dos programas do SEI empreender e hoje são MEI formalizados por Estado. O quadro abaixo não apresenta dado desprezível, pelo contrário; em dois anos foram mais de 9.000 pessoas que enquadram, declaradamente, no público-alvo destas políticas e desta pesquisa.

Figura 14: Beneficiários do PBF inscritos no MEI que fizeram oficinas do SEI em 2015 e 2016

<sup>33</sup>Sebrae – Unidade de Gestão Estratégica UGE



| UF           | Qtde MEI     |              |
|--------------|--------------|--------------|
|              | 2015         | 2016         |
| AC           | 63           | 38           |
| AL           | 238          | 112          |
| AM           | 148          | 124          |
| AP           | 15           | 1            |
| BA           | 1.214        | 536          |
| CE           | 139          | 139          |
| DF           | 54           | 32           |
| ES           | 190          | 41           |
| GO           | 60           | 65           |
| MA           | 105          | 62           |
| MG           | 110          | 65           |
| MS           | 38           | 7            |
| MT           | 351          | 50           |
| PA           | 222          | 243          |
| PB           | 76           | 46           |
| PE           | 189          | 134          |
| PI           | 111          | 62           |
| PR           | 201          | 29           |
| RJ           | 577          | 200          |
| RN           | 111          | 50           |
| RO           | 50           | 38           |
| RR           | 24           | 6            |
| RS           | 1.257        | 654          |
| SC           | 52           | 25           |
| SE           | 46           | 13           |
| SP           | 117          | 139          |
| TO           | 285          | 74           |
| <b>TOTAL</b> | <b>6.043</b> | <b>2.985</b> |

Ao analisar as informações supracitadas, conclui-se que o empreendedorismo individual é uma das alternativas contra o processo de exclusão social e produtiva. Por outro lado, a ausência de monitoramento e acesso mostra que embora existam avanços, existem também muitos limites que, se superados, poderiam gerar mais impacto nesta parcela da sociedade, contribuindo de forma efetiva para a reversão de processos de exclusão social e produtiva.

### 6.5 Análise dos perfis dos beneficiários do PBF e MEI

Dissecar informações provenientes do Sebrae e separadamente informações oriundas do MDSA e compará-las permitiu compreender o porquê das ações “genéricas” do Sebrae pouco atingirem os beneficiários do PBF, visto que são públicos-alvo diferentes. Isto não desabona as medidas tomadas até aqui, mas reforçam a necessidade de ações específicas na hipótese de consolidarem o empreendedorismo individual como uma alternativa eficiente para a reversão do processo de exclusão social e produtiva. O primeiro ponto de divergência está na região onde se encontra o maior número de empreendedores individuais e a região em que se encontra o



maior número de beneficiários do PBF, o que reforça a barreira geográfica já elencada anteriormente. A seguir:

Figura 15: Contraste entre PBF e MEI por região<sup>34</sup>

| Região       | PBF   | MEI   |
|--------------|-------|-------|
| Norte        | 13,9% | 5,4%  |
| Nordeste     | 49%   | 19,1% |
| Sudeste      | 25,1% | 51,6% |
| Sul          | 6,7%  | 15,2% |
| Centro-Oeste | 5,3%  | 8,7%  |

Facilmente perceptível, a grande primeira divergência entre o público-alvo de cada segmento, o PBF em quase 50% está alocado no nordeste brasileiro, enquanto o MEI em mais de 50% está concentrado da região sudeste do Brasil. Esta análise permite inferir que ações macros ou genéricas vão alcançar estas pessoas, mas se de fato há uma intencionalidade em promover o empreendedorismo entre os beneficiários do PBF; uma ação direcionada ao nordeste é condição essencial.

Outro ponto de divergência, porém menos preocupante, é o sexo. Diz-se menos importante pois, em uma análise temporal, é possível verificar que a linha não é paralela, há uma igualdade projetada para os próximos sete anos, no entanto, não deixa de ser uma diferença a ser observada:

Figura 16: Contraste no sexo entre PBF e MEI<sup>35</sup>

| Sexo      | PBF   | MEI   |
|-----------|-------|-------|
| Masculino | 43,4% | 52,4% |
| Feminino  | 56,6% | 47,6% |

Embora se reconheça a igualdade projetada, hoje ações destinadas a um ou outro atingem públicos de sexo diferentes, tal divergência, se contornada, pode promover maior acesso às políticas disponíveis.

Um outro ponto de divergência reside na escolaridade. Os beneficiários do PBF, como já visto, em especial as mulheres da região nordestina, possuem em grande maioria ensino

<sup>34</sup> Fontes: Sebrae – Perfil do Microempreendedor Individual 2017 e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

<sup>35</sup> Idem

fundamental incompleto, ao passo que os MEIs, homens da região sudeste, possuem ensino médio completo ou superior incompleto.

Figura 17: Contraste na escolaridade entre PBF e MEI<sup>36</sup>

| <b>Escolaridade</b>    | <b>PBF</b> | <b>MEI</b> |
|------------------------|------------|------------|
| Nunca estudou          | 12,9%      | 1%         |
| Fundamental incompleto | 53,8%      | 16%        |
| Fundamental completo   | 6,4%       | 8%         |
| Médio incompleto       | 8,8%       | 9%         |
| Médio Completo         | 17,5%      | 32%        |
| Superior incompleto    | 0,5%       | 9,6%       |
| Superior completo      | 0,1%       | 20,4%      |
| Pós-graduação          | 0%         | 4%         |

Por fim, tem-se uma contradição nas categorias por faixa etária. As beneficiárias do PBF possuem, predominantemente, até 24 anos, enquanto o MEI em sua maioria está entre os 30 e 49 anos. Como é possível verificar no quadro abaixo:

Figura 18: Contraste na faixa etária entre PBF e MEI<sup>37</sup>

| <b>Idade</b> | <b>PBF</b> | <b>MEI</b> |
|--------------|------------|------------|
| Até 17       | 48,7%      | 0%         |
| 18 a 24      | 12,5%      | 8,7%       |
| 25 a 29      | 6,9%       | 14,3%      |
| 30 a 39      | 14,5%      | 33,1%      |
| 40 a 49      | 10%        | 23,7%      |
| 50 a 64      | 6,8%       | 18%        |
| Mais de 65   | 0,6%       | 2,2%       |

As divergências chamam a atenção durante a análise, especialmente no que tange às estratégias e recursos de divulgação, pois a priori tem-se um público fragmentado e visivelmente divergente em seus números majoritários. O que por outro lado não anula, ou despreza as convergências, pois mesmo com públicos distintos e diante da inexistência de estratégia de alcance específicos, tem-se um número significativo em beneficiários de PBF que são empreendedores, que passam pela formação do SEI e formalizam seu negócio como MEI.

<sup>36</sup> Fontes: Sebrae – Perfil do Microempreendedor Individual 2017 e Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

<sup>37</sup> Idem

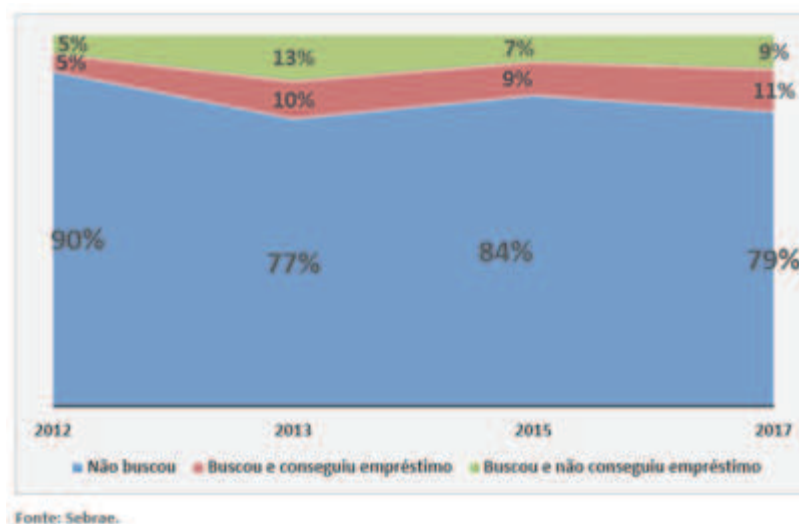
Esta análise vem para reforçar a necessidade de estratégias específicas para potencializar as condições de acesso e, assim, proporcionar oportunidades concretas.

Em consonância com as informações colacionadas nesta pesquisa, no final do mês de setembro, o Presidente da República, Michel Temer anunciou um investimento baseado no Plano ProgreDir, a liberação de 03 bilhões em microcrédito para família de baixa renda<sup>38</sup>. A ideia proposta sinaliza, na ótica governamental, uma oportunidade para aqueles que possuem “potencial” de emancipação, com o referido crédito e cursos de capacitação profissional.

Embora o governo apresente tal medida em tom otimista e positivo, tais propostas devem ser analisadas com muita cautela. O lançamento do ProgreDir, se feito de maneira isolada, ou seja, desarticulado com outras políticas públicas e sem um cenário econômico inclusivo, pode não só deixar de ajudar, mais ainda agravar a condição de vulnerabilidade do sujeito.

Aqui outra reflexão se faz fundamental, pois não há grande procura por crédito deste público a qual se destina os valores. O gráfico abaixo é capaz de representar a pequena quantidade de pessoas que buscaram o crédito, umas com sucesso outras não, e pessoas que sequer tentaram alguma concessão.

Figura 19: MEIs que buscam por empréstimo em nome da empresa



Essa informação, conjugada com as considerações feitas anteriormente, proporciona reflexões a respeito da eficácia desta medida, pois se não houver a consolidação do fomento

<sup>38</sup>Em busca de agenda positiva, Temer libera R\$3 bilhões em microcrédito para famílias de baixa renda. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/governo-lanca-programa-com-oferta-de-r-3-bilhoes-em-microcredito-para-familias-de-baixa-renda.ghtml>>. Acesso em: 29 de set. de 2017

específico aos beneficiários do PBF que os direcionem ao empreendedorismo, com educação e orientação detalhada, a disponibilização de crédito é vazia, pois o destinatário específico não será atingido, e se alcançado for, em regra, não procurará por crédito em prol de seu negócio.

Mais grave ainda do que gerar um programa vazio, que não alcance os destinatários finais, é promover a liberação de microcrédito de maneira desordenada. Tal consequência tem o condão de agravar a condição de quem já se encontra em estado de vulnerabilidade, provocando seu endividamento e retirando, ainda mais, suas condições de reversão do processo de exclusão social e produtiva.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, a garantia e implementação dos direitos sociais decorreram de um amplo processo de discussão e elaboração do Estado democrático, pós-ditadura militar, com a consequente adoção de valores e princípios visando à efetivação de direitos, ao considerar as desigualdades econômicas, sociais, culturais e políticas. Essa árdua conquista social não acabou com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, ela ainda subsiste e revela-se na busca da efetividade dos direitos essenciais, notadamente no que tange à erradicação da pobreza.

No entanto, o modelo de desenvolvimento da sociedade capitalista, bem como os efeitos do processo de globalização imbuído de políticas econômicas advindas do colonialismo brasileiro potencializaram os problemas sociais, principalmente no que diz respeito à desigualdade e pobreza. Esta advém da insuficiência de recursos para a satisfação das necessidades básicas e decorre, principalmente, da má distribuição de renda e de oportunidades, ultrapassando a dimensão material por ter como consequência o precário acesso a serviços públicos, condições de vida inóspitas e inviabilidade do exercício de direitos básicos.

Em que pese haver proximidade conceitual, a desigualdade social não se limita à distribuição de renda, podendo se expressar por razões relacionadas ao gênero, raça, classe. A pobreza, portanto, é um dos indicadores que definirão se de fato a desigualdade existe. De todo modo, o liame existente entre os dois fenômenos desencadeia uma série de disparidades e ruminam as mínimas chances de escapar deste processo de privações e vulnerabilidade.

A origem da desigualdade social decorre de variados fatores relacionados a questões sociais econômicas, culturais, demográficas e de oportunidades. Independente da origem e da causa, é dever do Estado, porém não exclusivamente dele, elaborar meios capazes de reduzir o impacto da desigualdade na sociedade.

Conforme demonstrado na pesquisa, o índice de pobreza a nível mundial é alarmante e tem sido crescente. As fronteiras das desigualdades ultrapassam as questões econômicas, e encontram verdadeiro significado nas limitações de oportunidade para a melhoria na qualidade de vida. O cenário brasileiro não é diferente, os meios tendentes a afetar positivamente os problemas sociais são as políticas públicas, que devem ser implementadas com o fim de garantir os direitos essenciais básicos.

A pesquisa se propôs a enfrentar estes problemas sociais no campo empírico e teórico, e ao mesmo tempo desenvolver uma análise de uma das alternativas de reversão deste processo, qual seja: o empreendedorismo individual. Os dados coletados com dificuldade são ricos em

muitos aspectos, não apenas para responder aos objetivos primários da pesquisa, mas também para proporcionar novas reflexões.

Sabemos que entre 2015 e 2016 mais de 9.000 beneficiários do PBF realizaram oficinas junto ao Sebrae Empreendedor Individual e formalizaram seus negócios. O ano de 2017 foi singular quanto ao seu aspecto econômico e financeiro, abalado por uma forte crise, porém é esperado que este número tenha aumentado, despertando um interesse em buscar, encontrar e ouvir estes indivíduos.

Considerando a perspectiva dos gestores, as motivações que levam o beneficiário do Bolsa Família a empreender foram claras, buscam efetivamente sua (re)inclusão social e produtiva. Isso está fortemente alinhado à dicotomia entre empreendedorismo por necessidade e empreendedorismo por oportunidade.

A possibilidade de empreender, com custo inicial inexistente, com tributação simplificada e reduzida, com o status de empreendimento legal e formalizado e ainda com garantias de seguridade social, são elementos que não só motivam, mas, de fato, encorajam a busca pelo empreendedorismo individual. Isto ficou muito claro na figura 7, pois o interesse em um negócio formal e a seguridade social, somadas, passaram de 50% dos interesses daqueles que formalizam seu negócio como MEI, deixando fragmentados os outros interesses relacionados à operacionalização do negócio.

Certos de que beneficiários do PBF empreendem coube analisar as políticas que fomentem o empreendedorismo, e isto foi feito. E aqui se tem uma contribuição desta dissertação. Ao pesquisar sobre os meios de divulgação e acesso dos beneficiários do PBF ao SEI, não se evidenciou ações específicas para este público, embora se reconheça que o Sebrae e MDSA estejam em tratativas avançadas neste sentido.

Os gestores públicos precisam mensurar melhor os resultados alcançados para que se saiba o quanto, de fato, estas políticas estão contribuindo. Não se trata de pesquisa de satisfação, mas acompanhamento aos beneficiários e seus empreendimentos.

Os contrastes evidenciados entre o perfil daquele que é beneficiário do PBF e o perfil de quem é MEI apontam mínimas convergências e grandes divergências quanto à região do país, sexo, escolaridade e faixa etária. Elementos estes que, no mínimo, clamam por atenção dos gestores públicos, pois dada a mínima e fragmentada convergência entre os perfis, é imperiosa e necessária de adoção de medidas pontais e específicas.

Tal constatação faz com que surjam alguns questionamentos. Estas políticas são capazes de, por exemplo, amparar analfabetos e aqueles vulneráveis em condição de miséria ou extrema pobreza? Os que formalizam caem na inadimplência da tributação?

Estas questões são relevantes e necessárias de serem postas em debate, pois este é o propósito da pesquisa: compreender como o empreendedorismo individual contribui para a reversão de um quadro de exclusão. As políticas com o condão de modificar esta realidade são de fato inclusivas? Ou reproduzem desigualdades, com poucos acessos, promovendo endividamento, aumentando a situação de vulnerabilidade?

A implementação de oficinas, cursos, bem como sua divulgação, alcançam pessoas vulneráveis, segundo os gestores. No entanto, em linhas gerais, de um lado se tem uma mulher, do Nordeste, com educação básica, com idade entre o máximo de 24 anos, e do outro um homem, do Sudeste, com ensino médio completo, e idade média de 39 anos. Não é difícil perceber que ações muito abrangentes somente são capazes de alcançar pequenas parcelas, enquanto se bem orquestradas e direcionadas possuem um potencial diferenciado.

Outras decisões, como liberação de microcrédito, se tomadas sem um direcionamento específico, distribuído para aquele que não busca tais empréstimos ao invés de contribuir para a reversão de um processo de exclusão social e produtiva pode ter o efeito de gerar o endividamento daquele que antes de recebê-lo já estava em condição de vulnerabilidade. Há que se ter ações específicas ao público-alvo, bem capacitado, bem-educado, para que não se tenha políticas de pouco eficientes ou, que possam agravar a condição daqueles que necessitam de amparo por meio de políticas estatais.

A situação é preocupante, pois propostas semelhantes fracassaram em outros Estados e no Brasil trouxe problemas em setores diversos, como foi na educação. Há risco de subversão da proposta, tornando aquele vulnerável que é dependente do Estado em refém do sistema financeiro. Lena Lavina<sup>39</sup> e Rubén Lo Vuolo<sup>40</sup>, em artigo recém-publicado apontam suas considerações ao sentido de que isto se afasta do esperado “*welfarestate*” e se aproxima muito mais de um “*debtfarestate*”<sup>41</sup>, ao citar Susanne Soederberg. Imperioso ainda salientar a crise econômica e financeira em que o Brasil está inserido há alguns anos, esta crise projeta seus efeitos em medidas de liberação de crédito, como acontece com o Plano Progridir.

É preocupante que se promova a financeirização de políticas, esquecendo que a emancipação do indivíduo passa necessariamente pela participação, e que não é um movimento *up-down*, como já foi disto neste trabalho. Embora especialistas façam previsões positivas para os próximos anos, é de conhecimento comum que o mercado é influenciado pelas eleições de

---

<sup>39</sup> Lena Lavinas é professora Titular do Instituto de Economia da UFRJ

<sup>40</sup> Rubén LoVuolo é diretor do Centro Interdisciplinar de Estudos de Políticas Públicas de Buenos Aires

<sup>41</sup> Trata-se de fomento ao estado de dependência ao mercado através de acesso ao crédito para assegurar um ou algumas necessidades.

novos governos e suas políticas, e em cenário algum é recomendável que se promova o endividamento daqueles que já se encontram em condição de vulnerabilidade.

Os problemas sociais aqui delineados, especialmente a pobreza e a desigualdade, não podem ser tratadas apenas e, tão somente, por meio de programas assistenciais de transferência de renda, nem de forma passiva ao aguardar que a solução das mazelas da população de baixa renda ocorra automaticamente, como uma espécie de consequência do crescimento econômico. É indispensável ajustar os mecanismos de mercado para viabilizar àquelas pessoas o acesso a melhores oportunidades e garantia, ao menos, de direitos básicos.

Ao passo que as políticas de redução da pobreza não devem basear-se apenas em sua erradicação, mas também em mecanismos capazes de minimizar os efeitos da desigualdade social, o empreendedorismo, se aplicado nos moldes de uma política de inclusão social e produtiva, possui relevante e indispensável potencial, combinado às demais políticas adotadas, de contribuir para uma melhoria na distribuição de renda e riqueza, bem como na resolução de problemas sociais desafiadores.



## REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita. **Conhecimento, inclusão social e desenvolvimento local** - Inclusão Social, Brasília, v. 1, n. 2, p. 17-22, abr./set. 2006. Disponível em <<http://revista.ibict.br/inclusao/article/view/1514/1712>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

AQUINO, Sérgio Ricardo Fernandes de; ZAMBAM, Neuro José. **As contradições do capitalismo no século XXI e sua metamorfose pela democracia e justiça**. Scientialuris, Londrina, v. 20, n. 2, p.107-140, jul. 2016.

ARBACHE, Jorge Saba. **Pobreza e mercados no Brasil**: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane; TSUKUDA, Raquel. **Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil**. Presidência da República. 2011. Disponível em <<http://docplayer.com.br/8559626-Portas-de-saida-inclusao-produtiva-e-erradicacao-da-extrema-pobreza-no-brasil-chamada-para-debate.html>>. Acesso em 07 jul. 2017.

BAUER, Martin W.; AARTS, Bas. **A construção do corpus**: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Preparar e negociar uma entrevista etnográfica**. In: BEAUD, S.; WEBER, F. **Guia para a pesquisa de campo**: produzir e analisar dados etnográficos. Petrópolis: Vozes. 2007.

\_\_\_\_\_. **Conduzir uma entrevista**. In: BEAUD, S.; WEBER, F. Guia para a pesquisa de campo: produzir e analisar dados etnográficos. Petrópolis: Vozes. 2007.

BERNARDI, Luiz Antônio. **Manual de empreendedorismo e gestão**: função fundamentos e estratégias. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. **Atlas da extrema pobreza no Norte e Nordeste do Brasil em 2010**. IPC-IG/IPEA. Disponível em <[http://www.ipc-undp.org/pub/port/Atlas\\_da\\_extrema\\_pobreza\\_no\\_Norte\\_e\\_Nordeste\\_do\\_Brasil\\_PT.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/port/Atlas_da_extrema_pobreza_no_Norte_e_Nordeste_do_Brasil_PT.pdf)>. Acesso em 16 ago. 2017.

BRASIL. **Lei n. 8.742/93**– Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)>. Acesso em 18 out. 2017.

BRASIL. **Plano Incluir** – Estratégia Nacional de inclusão Social Produtiva. Disponível em <[http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2017/03/2017.02\\_153aCIT\\_4\\_INCLUIR\\_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://blog.mds.gov.br/redesuas/wpcontent/uploads/2017/03/2017.02_153aCIT_4_INCLUIR_Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em 17 out. 2017.

BRASIL. **Política Social – Periódicos**. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Sociais. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/bps\\_23\\_14072015.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_23_14072015.pdf)> Acesso em 16 ago. 2017.

CAMPOS, Luís; CANAVEZES, Sara. **Introdução à Globalização**. Repositório Universidade de Évora, Editora Instituto Bento de Jesus Caraça, abr. 2007. Disponível em <<http://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2468/1/Introdu%C3%A7%C3%A0o%20%C3%A0%20Globaliza%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2017.

CARNEIRO, Francisco Galvão. **Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil**. In Pobreza e Mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas. Brasília: CEPAL. Escritório no Brasil/DFID, 2003.

CASTEL, Robert. **Metamorfoses da questão social**. Petrópolis, Editora Vozes, 1998.

CHIAVENATO, I. **Empreendedorismo**: dando asas ao espírito empreendedor. São Paulo: Saraiva, 2004.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KERISIT, Michele. **O delineamento de pesquisa qualitativa**. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.; LAPERRIERE, A.; MAYER, R.; PIRES, A. A Pesquisa Qualitativa: enfoque epistemológicos e metodológicos. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p. 127-153.

CAMPELLO, Tereza. NERI, Marcelo Côrtes (org.). **Dez anos do programa bolsa família**: desafios e perspectivas para a universalização da educação básica no Brasil. Clélia Brandão Alvarenga Craveiro Daniel de Aquino Ximenes. Brasília, 2013.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A Reforma dos Programas Sociais Brasileiros**: panoramas e trajetórias. Encontro Anual da ANPOCS, GT03: Estrutura Social e Desigualdade. Petrópolis, 2000.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

FERNANDES, Rosa M. C. HELLMANN, Aline (orgs). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016. 320 p.; il. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública).

FERRARINI, Adriana. **Pobreza: possibilidade de construção de políticas emancipatórias**. São Leopoldo: Oikos, 2008.

\_\_\_\_\_. **Multidimensionalidade da pobreza e a integração de políticas**: concepções e metodologias para o desenvolvimento social. Cad. de Pesquisa Interdisciplinar, Florianópolis, v. 12, n. 101, p. 48-72, ago/dez 2011.

\_\_\_\_\_. **Inclusão produtiva na política de assistência social**: workfare à brasileira ou ampliação de direitos? Encontro Anual da ANPOCS. 2016.

FIORI, José Luiz. **Neoliberalismo e políticas públicas**. In: Os moedeiros falsos. Petrópolis: Vozes, 1997.

GAIGER, Luiz Inácio. **Empreendimento Econômico Solidário**. In: CATTANI, Antônio David; LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. Dicionário Internacional da Outra Economia. São Paulo: Editora Almedina, 2009.

\_\_\_\_\_. CORREA, A. S. **O microempreendedorismo em questão**: elementos para um modelo alternativo. Política e Sociedade. Volume 09 – Nº 17 – Outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. CORREA, A. S. **O diferencial do empreendedorismo solidário**. Ciências Sociais Unisinos. 47(1):34-43, janeiro/abril 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **A dimensão empreendedora da economia solidária**: Notas para um debate necessário. OtraEconomía - Volumen II - Nº 3 - 2º semestre/ 2008 - ISSN 1851-4715.

GASKELL, George. **Entrevistas individuais e grupais**. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p.64 – 89.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GILL, Rosalind. **Análise de discurso**. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: Um manual prático. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2012, p.244 - 270.

HUNG, Ho-Fung; KUCINSKAS, Jaime. **Globalization and Global Inequality**: Assessing the Impact of the Rise of China and India.1980-2005. Disponível em:<[www.jstor.org/stable/pdfplus/10.1086/657456.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=ue](http://www.jstor.org/stable/pdfplus/10.1086/657456.pdf?acceptTC=true&jpdConfirm=ue)>. Acesso em 15 ago. 2017.

IANNI, Octavio. **As ciências sociais na época da globalização**. IAE/USP. 1998. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000200002](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200002)>. Acesso em 16 dez. 2016.

KOWARICK, Lúcio. **Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**: Estados Unidos, França e Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 18 Nº. 51. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15986.pdf>>. Acesso em 25 jan. 2017.

LAVINAS, Lenas. LO VUOLO, Rúben. **A colateralização da política social**. Valor Econômico, 2017. Disponível em <<http://www.valor.com.br/opiniao/5168338/colateralizacao-da-politica-social>>. Acesso em 25 out. 2017.

LOWI, Theodore. **American business, public policy, case studies and political theory**. World Politics,16 jul. 1964.

\_\_\_\_\_. **Decisionmaking vs. policymaking: toward and antidote for technocracy**. Public Administration Review, v. 30, n. 3, may./jun. 1970.

\_\_\_\_\_. **Four systems of policy, politics and choice**. Public Administration Review, v. 22, jul./aug.1972.

MARTINE, George. **A Resolução da Questão Social no Brasil**: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do WelfareState no Brasil**: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Brasília: IPEA, 2001.

NOGUEIRA, Mauro Oddo. OLIVEIRA, João Maria. **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura. - n. 1 (abr. 2009) - Brasília: Ipea, 2013.

OLIVEIRA, Daniel Almeida de. **Capitalismo**. In: BARRETO, Vicente de Paulo (coord.). Dicionário de filosofia política. São Leopoldo-RS: Editora da UNISINOS, 2010.

OLIVEIRA, Edson Marques. **Empreendedorismo social no Brasil**: atual configuração, perspectivas e desafios – notas introdutórias. Revista FAE.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social** - ensaio sobre a nova pobreza. Editora da PUC-SP, 2003.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**. As origens de nossa época. Tradução: Fanny Wrobel. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório de Desenvolvimento Humano 2016**. New York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2016. Disponível em <[https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/07/The\\_Sustainable\\_Development\\_Goals\\_Report\\_2016.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/07/The_Sustainable_Development_Goals_Report_2016.pdf)>. Acesso em 25 ago. 2017.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. IGEPP. 2013. Disponível em <[http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para\\_aprender\\_politicas\\_publicas-2013.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf)>. Acesso 10 ago. 2017.

SANTOS, Yumi Garcia. **As mulheres como pilar da construção dos programas sociais**. Caderno CRH, Salvador, Vol. 27, nº 72, p. 479-494, set./dez. 2014.

SCALON, Celi. **Desigualdade, pobreza e políticas públicas**: notas para um debate. Contemporânea, São Carlos (SP), n.1, p. 49-68. Disponível em: <<http://www.contemporanea.tfscar.br/index.php/contemporanea/article/view/20>>. Acesso 12 dez. 2016.

SEBRAE. **Relatório Especial**: o empreendedorismo e o mercado de trabalho. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2017. Disponível em [http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/70d1237672d36de1ba87890e4cb251cc/\\$File/7737.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/70d1237672d36de1ba87890e4cb251cc/$File/7737.pdf). Acesso em 29 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório executivo:** Empreendedorismo no Brasil 2015 - GEM. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. 2015. Disponível em <[http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS\\_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/\\$File/5904.pdf](http://www.bibliotecas.sebrae.com.br/chronus/ARQUIVOS_CHRONUS/bds/bds.nsf/c6de907fe0574c8ccb36328e24b2412e/$File/5904.pdf)>. Acesso em 29 set. 2017.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **A teoria do desenvolvimento econômico.** São Paulo, Nova Cultura, 1988.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações:** investigação sobre sua natureza e suas causas. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre. Ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2017.

TEIXEIRA, Cristina. **Educação e inclusão social?** Os limites do debate sobre o papel da escola na sociedade contemporânea. Anais do XII Congresso Brasileiro de Sociologia, 2005.

TRIGO, V. M. **Entre o Estado e o mercado:** empreendedorismo num contexto de mudança. Lisboa: ISCTE, 2003. Unisinos, v. 47, n. 1, p. 34 - 43, 2011.

VALLÈS, Josep M. **La política como resultado.** In: Ciência política: uma introducción. Barcelona: Ariel, 2002.

WORLD BANK GROUP. **Salvaguardas Contra a Reversão dos Ganhos Sociais Durante a Crise Econômica.** 2016. Disponível em <[https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/Nov.osPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/Nov.osPobresBrasil_Portuguese.pdf)>. Acesso em 04 abr. 2017.

## APENDICE I

### **Roteiro de Entrevista com Gestores do Sebrae**

Qual é a trajetória do SEI? (surgimento, formato e desenvolvimento até, em geral)

No momento em que conceberam o programa SEI, pensaram em alcançar qual seguimento econômico? (A, B, C, D ou E)

Como, quando e por que surgiu a ideia de trabalhar com o público mais vulnerável?

De que maneira a divulgação acontece para o público mais vulnerável?

Consideras que o SEI se adequa ao tipo de empreendedorismo deste público (sem recursos iniciais e com baixa escolaridade)? A linguagem abordada nos conteúdos dos cursos, podem ser compreendidas para o público com baixa escolaridade? Se não, que tipo de formação eles precisariam? O Sebrae teria ou tem condições de atender este público?

Quais reflexões foram feitas com relação ao público do Programa Bolsa Família?

Foi feita alguma adaptação no SEI para alcançar os beneficiários do Programa Bolsa Família?

Há informações sobre o número de beneficiários do Bolsa Família que acessaram o programa?

Vocês possuem informações sobre os resultados (Econômicos e Sociais) que o SEI gerou ao público mais vulnerável, e particularmente para beneficiários do Bolsa Família? Quais seriam esses resultados?

Quais foram as maiores limitações para a implementação e êxito do SEI em geral e para o acesso e acompanhamento do público mais vulnerável (e dos beneficiários do Bolsa Família, em particular)?

O que vocês teriam feito de forma diferente no SEI, com vistas à inclusão do público do Bolsa Família?

## APENDICE II

### **Roteiro de Entrevista com Empreendedores**

Após ser beneficiado pelo Programa Bolsa Família, o que te levou a buscar uma forma de inclusão produtiva (de trabalho)?

Buscou outra forma de inserção no mercado de trabalho?

O que te levou a empreender?

Você já havia tentado empreender anteriormente? Em caso positivo, como foi a experiência?

Como você chegou ao Sebrae/SEI-Empreender?

Você encontrou dificuldades ao longo de todo processo no SEI? Quais seriam? O que você buscou para superá-las?

Suas expectativas, antes de começar o curso, se confirmaram ao final?

Você considera que o curso realizado pode contribuir para sua jornada empreendedora? De que forma?

Que resultados alcançastes? (considerar ganhos materiais e imateriais)