

OBSERVATÓRIO  
**SOCIAL E DO**  
**TRABALHO**

Ano: 05 (2017) N. 02

**Cadernos  
de Pesquisa**

**PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E  
MERCADO DE TRABALHO: um estudo de impactos  
do Bolsa Família sobre a inserção laboral de beneficiários do município de São Luís**

**LIVIA MARIA MENDONÇA JANSEN DE MELLO**

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>O BOLSA FAMÍLIA E A INSERÇÃO LABORAL DOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1</b>	<b>Caracterização socioeconômica do município de São Luís com ênfase no mercado de trabalho .....</b>	<b>9</b>
<b>2.2</b>	<b>Perfil laboral dos beneficiários do Bolsa Família no município de São Luís .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3</b>	<b>Possíveis impactos do Programa Bolsa Família em termos de inserção laboral dos beneficiários do município de São Luís .....</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>34</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>38</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, no Brasil, a questão da pobreza e os mecanismos para o seu enfrentamento vêm sendo considerados temas de grande relevância, tanto no ambiente político quanto no acadêmico. Segundo os dados mais recentes divulgados pelo *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA, 2014), o país possuía cerca de 25,88 milhões de brasileiros em situação de pobreza<sup>1</sup> e 81,91 milhões em extrema pobreza<sup>2</sup> no ano de 2014.

A pobreza, como uma das manifestações da questão social, guarda relação direta com o desemprego, ocasionado, entre outros fatores, por alterações na estrutura produtiva. Os dados do IPEA registram que, após um período de queda, houve um aumento da taxa de desemprego no Brasil, que passou de 6,7% em 2012 para 7,5% em 2014, o que representa um crescimento de 11,9% em dois anos. Além disso, quase a metade dos trabalhadores brasileiros não possui emprego formal<sup>3</sup> (47,3% em 2014), ou seja, deduz-se que diante da urgência em assegurar o sustento individual e da família, muitos brasileiros aceitam trabalhar sem carteira assinada.

As discussões acerca das expressões da questão social intensificaram a necessidade de políticas de inserção e garantia de renda como alternativas de combate ao desemprego e à pobreza crescentes, entre as quais se destacam, atualmente, os programas de transferência de renda, introduzidos no Brasil a partir da década de 1990.

Considerado atualmente o principal programa de transferência de renda no Brasil, o Bolsa Família destina-se a atender as famílias que se encontram dentro dos critérios de elegibilidade definidos, nesse caso as famílias que estão em situação de pobreza e extrema pobreza.

De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA)<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza.

<sup>2</sup> A linha de extrema pobreza considerada é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. Série calculada a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

<sup>3</sup> Com base na PNAD do IBGE, esta taxa corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

<sup>4</sup> Conforme a Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi transformado em Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), incorporando o extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário. Posteriormente este Ministério voltou a

o programa atende hoje cerca de 13,3 milhões de famílias em todo o país<sup>5</sup>, sendo que atualmente o Maranhão é um dos estados que possui o maior número de beneficiários, com 950.625 famílias assistidas, dentre as quais 82.822 famílias estão no município de São Luís. Conforme o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2013), divulgado pelo *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), 13,81% da população de São Luís vive na pobreza, 4,53% em situação de extrema pobreza e cerca de 11,96% encontram-se desocupadas<sup>6</sup>.

As opiniões em torno dos programas de transferência de renda são divergentes. É fato que os programas sociais brasileiros, especialmente o Bolsa Família, são citados como exemplo a ser seguido, seja para remediar o desemprego, que se abate sobre as economias mais desenvolvidas em virtude da crise econômica mundial, seja para combater o problema da fome no mundo (COGGIOLA, 1996).

O Bolsa Família vem se expandido de forma considerável nos últimos anos e resultados de pesquisas indicam que o programa tem gerado efeitos relevantes sobre os índices de pobreza no país. Apesar disso, desde a sua criação o programa é alvo de inúmeras discussões acerca da sua eficácia e eficiência e diversos são os problemas identificados e as críticas difundidas, especialmente acerca de sua utilização como um mecanismo de manutenção da dependência das famílias beneficiárias. No entanto, a existência desse aspecto negativo do programa ainda não é clara, principalmente porque não existem indicações precisas de que as transferências de renda inibam de forma acentuada a inserção laboral dos beneficiários. Neste sentido, Paiva (2009) destaca que

A dimensão e as especificidades que o Bolsa Família ganhou no governo Lula e que vêm se consolidando no governo Dilma impõem uma análise cuidadosa, um olhar diferenciado também pelo seu significado não só social, mas, sobretudo, político e econômico, nos aspectos positivos e negativos.

Se, por um lado, vários estudos apontam que o programa apresenta resultados positivos no campo social e econômico, como a diminuição da evasão escolar e o aumento do nível de consumo, considerando que as famílias assistidas

---

ser denominado Ministério de Desenvolvimento Social, sendo essa designação mantida até a presente data.

<sup>5</sup> O Programa Bolsa Família beneficiou, no mês de maio de 2017, 13.313.779 famílias em todo o país, conforme dados do Relatório de Informações do Bolsa Família e Cadastro Único, obtido no site do MDS.

<sup>6</sup> Percentual da população economicamente ativa (PEA) na faixa etária de 18 anos ou mais que estava desocupada, ou seja, que não estava ocupada na semana anterior à data do Censo de 2010 do IBGE, mas havia procurado trabalho ao longo do mês anterior à data dessa pesquisa.

passam a consumir determinados produtos e serviços até então não acessíveis, o que contribui para o aquecimento do mercado interno, por outro é alvo de inúmeras críticas.

Muitos argumentam que o Bolsa Família não representa uma política inclusiva, mas sim de cunho meramente assistencialista, pois apesar de o programa associar a transferência de renda que permite o alívio imediato da pobreza com o cumprimento de condicionalidades estabelecidas com o objetivo de proporcionar o acesso a direitos sociais básicos e possibilitar o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza, a ausência de limites principalmente em relação ao tempo de recebimento da transferência de renda pelas famílias assistidas tenderia a manter muitos dos beneficiários em situação de dependência, o que impediria a emancipação dessas famílias.

Desse modo, os críticos alegam que ao invés de representar um incentivo à inserção no mercado de trabalho e, consequentemente, a busca por ascensão social, o programa estimularia a acomodação dos beneficiários ao trocar a renda procedente do seu trabalho pela transferência monetária oferecida pelo governo (SOARES, 2006).

Outro aspecto que deve ser destacado é que, segundo dados do MDSA, 75,4% dos beneficiários do Bolsa Família estão trabalhando, tanto no mercado formal quanto no informal. Em relação ao trabalho informal, Zimmermann (2007) destaca que a existência de uma grande parcela de brasileiros que não possuem trabalho fixo ou que trabalham no mercado informal impede que o Estado conheça precisamente a quantidade de famílias em situação de pobreza, o que dificulta o processo de seleção das famílias pobres a serem incluídas nos programas sociais.

É em meio a esse debate que surgem os seguintes questionamentos: Qual o perfil do beneficiário do Bolsa Família quanto a sua relação com o mercado de trabalho? Seriam os trabalhos ofertados precários e de baixa remuneração, a ponto de tantos indivíduos necessitarem receber o benefício do programa? Os beneficiários preferem permanecer na informalidade para não perder o benefício, considerando que o aumento na renda faria com que as famílias não se enquadrassem mais nos critérios de elegibilidade do programa? Quais são os efeitos da transferência de renda, particularmente do Bolsa Família, sobre a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho?

Sendo assim, pretendeu-se com esta pesquisa apreender os possíveis

impactos do Bolsa Família sobre a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho, tomando como referência empírica a realidade do município de São Luís – MA.

Para o desenvolvimento deste estudo, além do levantamento e pesquisa bibliográfica, recorreu-se à análise de dados secundários, obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e outras fontes de pesquisa, para desenvolver uma caracterização socioeconômica do município de São Luís com ênfase no mercado de trabalho, o que permitiu uma melhor assimilação da realidade social na qual os beneficiários do Bolsa Família estão inseridos, contribuindo, desse modo, para a contextualização do programa no município.

Procedeu-se também a análise dos microdados do Cadastro Único, cedidos pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS), especificamente as variáveis relacionadas ao tipo de ocupação e remuneração constantes do Bloco 8 - Trabalho e Remuneração do cadastro das famílias, referentes ao levantamento realizado em novembro de 2016, com vistas a traçar o perfil dos beneficiários do município de São Luís em termos de sua situação no mercado de trabalho, além de comparar as características de inserção laboral dos beneficiários e dos não-beneficiários.

Por fim, foi utilizado como procedimento metodológico a técnica de Grupo Focal que consiste em um “conjunto de pessoas selecionadas e reunidas por pesquisadores para discutir e comentar um tema, que é objeto de pesquisa, a partir de sua experiência pessoal” (POWELL; SINGLE, 1996, p. 449 apud GATTI, 2005, p. 07).

A técnica de grupo focal foi utilizada com beneficiários e não-beneficiários do Bolsa Família residentes no município de São Luís com o objetivo de apreender suas percepções acerca do programa e dos impactos do recebimento da transferência monetária sobre a inserção laboral. Para tal, foram organizados três grupos focais com o número de participantes variando entre 6 e 12, escolhidos aleatoriamente, sendo o primeiro grupo constituído por beneficiárias do Bolsa Família, o segundo por não-beneficiários do programa, mas inscritos no Cadastro Único, e o terceiro por beneficiários do programa inscritos em cursos de capacitação oferecidos pelo governo federal, todos conduzidos com o auxílio de um roteiro previamente elaborado.

Os grupos focais foram realizados no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFMA) do

Campus Maracanã, cuja escolha se deu porque, além de ser um dos bairros mais carentes do município, possuindo um número significativo de famílias inscritas no Cadastro Único, o CRAS se destaca por disponibilizar uma quantidade significativa de ações voltadas para a capacitação dos beneficiários e não-beneficiários residentes na região<sup>7</sup>, considerando a proximidade com o IFMA do Campus Maracanã, onde são oferecidos cursos de capacitação pelo governo federal. Adicionalmente, o bairro do Maracanã integra um dos módulos do distrito industrial<sup>8</sup> de São Luís, situado em uma região estratégica localizada às margens da BR-135 e nas proximidades do Porto do Itaqui e do Aeroporto Marechal Hugo da Cunha Machado, atraindo a instalação de empreendimentos de diversos ramos e gerando oportunidades de emprego para a população.

Além disso, a pesquisa também contou com entrevistas semiestruturadas, também baseadas em um roteiro, realizadas com gestores e técnicos que compõem a coordenação do programa no município, especificamente a Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social, o Coordenador de Cadastro Único e Transferência de Renda e a Coordenadora do CRAS Maracanã, com o objetivo de apreender diversos pontos de vista que possibilitaram uma análise mais profunda sobre o objeto de estudo.

Diante do exposto, este Caderno está organizado da seguinte forma: além desta Introdução, no capítulo 2 é desenvolvida uma caracterização socioeconômica do município de São Luís, tendo como foco a estrutura e dinâmica do mercado de trabalho, bem como o perfil dos beneficiários residentes no município em termos de sua situação no mercado de trabalho, e são expostos os resultados da pesquisa de campo realizada com gestores locais e beneficiários e não-beneficiários do programa. Por último, são apresentadas as conclusões resultantes das análises realizadas anteriormente, procurando identificar as possíveis mudanças em termos de inserção laboral experimentadas por beneficiários Bolsa Família do município de São Luís a

---

<sup>7</sup> O CRAS Maracanã abrange os seguintes territórios: Vila Esperança, Maracanã, Nova República, Vila Industrial, Alegria, Poeirão, Vila Sarney, Rio do Meio, Vila Funil, Vila Cruzado, Vila Itamar, Vila Maranhão, Cajueiro, Santa Helena, Itapera, Quebra Pote, Mata da Itapera, Matinha, Arraial, Rio Grande, Rio da Prata, Limoeiro, Murtura, Maracujá, Rio dos Cachorros, Tibiri, Anajatiua, Morro do Urubu.

<sup>8</sup> O Distrito Industrial de São Luís, criado pelo Decreto Estadual nº 7.646 de 06 de junho de 1980 e reformulado pelo Decreto Estadual nº 18.842 de 17 de julho de 2002, está dividido em 15 áreas (módulos) que contam a infraestrutura operacional necessária para instalação de indústrias de todos os portes.

partir da inclusão no Programa.

## **2 O BOLSA FAMÍLIA E A INSERÇÃO LABORAL DOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS**

Toda política pública é uma forma de intervenção na sociedade e, portanto, um mecanismo de mudança social. Seu desenvolvimento se dá a partir de um conjunto de ações de diferentes sujeitos que representam uma resposta a uma situação considerada problemática, concretizadas através de programas e projetos sociais. Sendo assim, quando um programa é formulado e implementado, deve-se partir do pressuposto de que este gera impactos, ou seja, alterações nas condições de vida do público-alvo e da comunidade, os quais podem ser considerados positivos ou negativos, diretos ou indiretos (SILVA, 2013).

No caso do Programa Bolsa Família, criado com o objetivo de reduzir a pobreza no país, não poderia ser diferente. Vários impactos diretos decorrentes da implementação do programa são esperados, como, por exemplo, os relacionados à educação e à saúde, além de impactos indiretos como a dinamização da economia local, o que ocorreria através do aumento do nível de consumo, considerando que as famílias assistidas passam a consumir determinados produtos e serviços até então não acessíveis.

E um dos aspectos mais discutidos relacionados ao programa é o seu possível impacto negativo sobre o mercado de trabalho. Muitos argumentam que os indivíduos que recebem o benefício apresentam uma maior tendência a reduzir a oferta de trabalho ou permanecer na informalidade e que ao invés de representar um incentivo à inserção no mercado de trabalho e, consequentemente, à busca por ascensão social, o programa estimularia a acomodação dos beneficiários, o que ficou conhecido como efeito preguiça. Acerca desse aspecto, Oliveira e Soares (2014, p. 57) afirmam que

Uma das críticas mais comuns a programas de transferência de renda focalizados é que gerariam “efeito preguiça”. Segundo tal crítica, um benefício condicionado ao fato de uma família possuir uma renda baixa pode levar à acomodação e diminuição da oferta de trabalho de seus membros. Fora o aspecto moral, esta acomodação conduziria a uma depreciação do capital humano dos pobres ou a uma redução de sua rede social, o que frustraria os objetivos do programa.

Sendo assim, este item objetiva discutir os possíveis impactos do Programa

Bolsa Família sobre a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho no município de São Luís. Na primeira seção, apresentaremos uma caracterização socioeconômica do município de São Luís, destacando os dados que retratam a situação do mercado de trabalho, obtidos junto ao IBGE e outras fontes de pesquisa, o que servirá para a assimilação da realidade social na qual os beneficiários do Bolsa Família estão inseridos. Na segunda seção, procederemos a uma análise dos microdados do Cadastro Único, especificamente das variáveis relacionadas ao tipo de ocupação e remuneração, a fim de traçar o perfil dos beneficiários residentes no município de São Luís em termos de sua situação no mercado de trabalho, além de comparar as características de inserção laboral dos beneficiários e dos não-beneficiários. Por fim, na terceira seção, apresentaremos os resultados da pesquisa de campo realizada com gestores locais e beneficiários e não-beneficiários do programa, o que permitirá apreender diversos pontos de vista que possibilitarão uma análise mais profunda sobre o objeto de estudo.

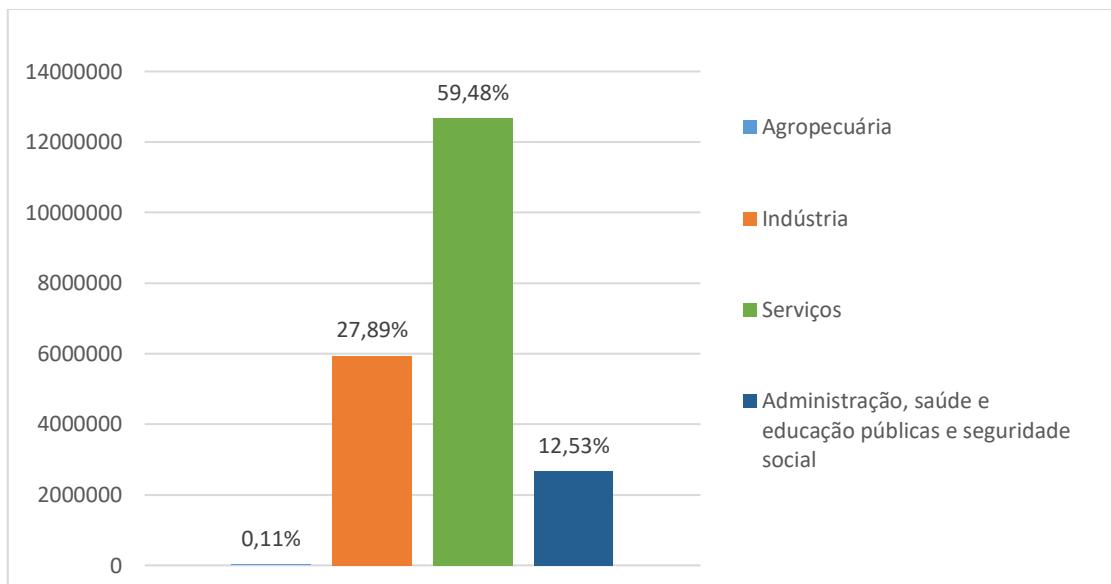
## **2.1 Caracterização socioeconômica do município de São Luís com ênfase no mercado de trabalho**

O município de São Luís é a capital do estado do Maranhão, fundada no dia 8 de setembro de 1612. Localizada na ilha de Upaon-Açu, no Atlântico Sul, entre as baías de São Marcos e São José de Ribamar, é a principal cidade da Região Metropolitana da Grande São Luís, possuindo, de acordo com estimativa do IBGE de 2016, 1.082.935 habitantes distribuídos em uma área de 834,785 km<sup>2</sup>.

De acordo com o último levantamento do IBGE (2014), São Luís possui o Produto Interno Bruto de R\$ 26.326.087.000, sendo, portanto, o maior PIB do estado, o 4º entre os municípios da região Nordeste, o 13º entre as capitais e ocupando a 26ª posição entre os municípios brasileiros. O PIB per capita da capital maranhense é de R\$ 24.737,98, o 6º maior do estado e o 55º entre os municípios da região Nordeste.

A economia do município baseia-se nos setores de Serviços e de Indústria, os quais representam, respectivamente, 59,48% e 27,89% do Valor Adicionado Bruto dos grandes setores de atividade econômica, conforme demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Composição do Valor Adicionado Bruto (1000 R\$) - São Luís, 2014



Fonte: IBGE (2014)

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de São Luís, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>9</sup>, é de 0,768, ficando acima da média maranhense que é de 0,639, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto<sup>10</sup>, classificando-se no âmbito do Maranhão e do Brasil, respectivamente, na 1<sup>a</sup> e 249<sup>a</sup> posições.

Em relação aos indicadores de Educação, segundo o PNUD, dados de 2010, dentre a população de 18 anos ou mais de idade, 73,45% possuíam ensino fundamental completo e 56,05% o ensino médio completo. Além disso, a taxa de analfabetismo entre a população de 18 anos ou mais de idade era de 4,92% do total de pessoas nessa faixa etária.

No que diz respeito aos indicadores relacionados à Renda, em 2010, o rendimento médio da população ocupada de 18 anos ou mais de idade era de R\$ 1.392,66. Além disso, no município, a participação percentual das rendas provenientes do trabalho (principal e outros) na renda total era de 77,55%. Já a proporção de pessoas pobres<sup>11</sup> e de extremamente pobres<sup>12</sup> na capital maranhense

<sup>9</sup> Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (dados do Censo 2010).

<sup>10</sup> O Atlas de Desenvolvimento Humano estabelece as seguintes faixas de desenvolvimento humano ordenadas pelo IDHM: muito alto (0,800 - 1,000), alto (0,700 - 0,799), médio (0,600 - 0,699), baixo (0,500 - 0,599), muito baixo (0,000 - 0,499).

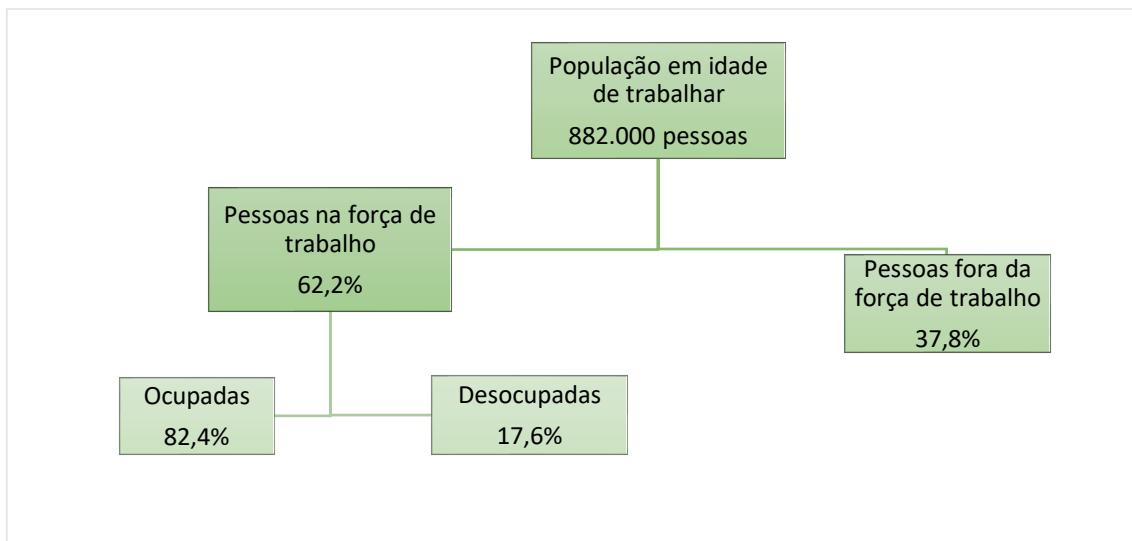
<sup>11</sup> Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, a preços de agosto de 2010.

<sup>12</sup> Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, a preços de agosto de 2010.

era de 13,81% e 4,53%, respectivamente. Por fim, a desigualdade de renda no município é alta, considerando que o Índice de Gini<sup>13</sup> era de 0,61.

Em relação ao mercado de trabalho, conforme estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)<sup>14</sup>, entre a população de 14 anos ou mais<sup>15</sup> do município de São Luís (cerca de 882.000 pessoas), 37,8% estão fora da força de trabalho enquanto 62,2% estão na força de trabalho. Deste último grupo, 82,4% se encontram ocupados e 17,6% desocupados (taxa de desocupação<sup>16</sup>). Esses dados estão resumidos no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – Distribuição da população em idade de trabalhar – São Luís, 2016



Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (2016)

Tendo como referência a população em idade de trabalhar, no que diz respeito à distribuição por sexo, dentre a população ocupada observa-se o predomínio dos homens (56,6%). Já em relação à população desocupada, as mulheres são a maioria (53,3%).

No tocante ao nível educacional da população em idade de trabalhar, dentre os ocupados 11,0% possuem o ensino fundamental completo, 46,9% possuem o ensino médio completo e 17,3%, o ensino superior completo. Já dentre os

<sup>13</sup> Mede o grau de desigualdade de renda, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Seu valor é 0 quando não há desigualdade (a renda domiciliar per capita de todos os indivíduos é igual) e tende a 1 à medida que a desigualdade aumenta.

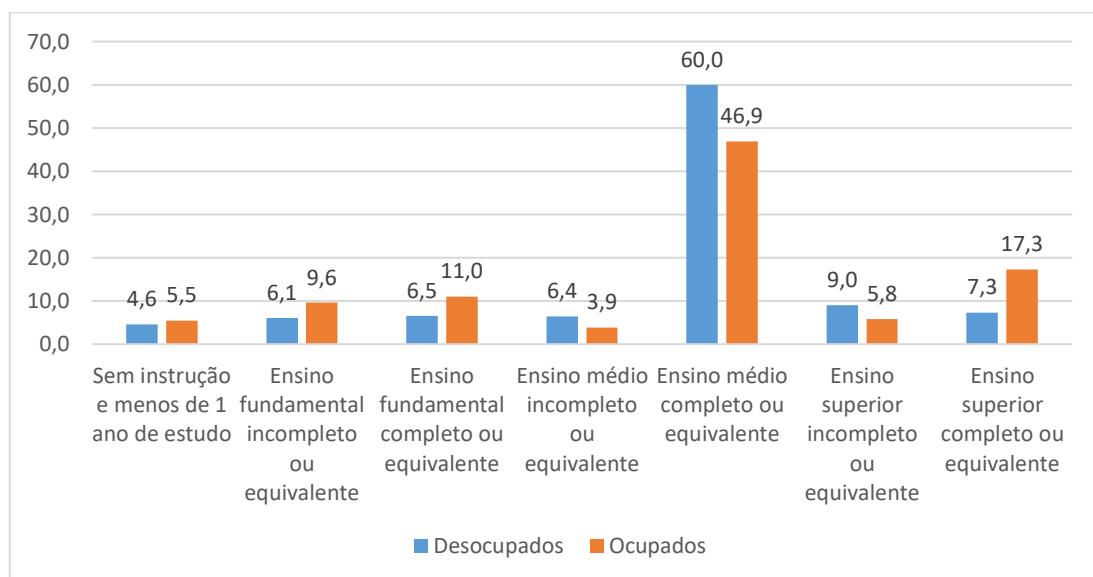
<sup>14</sup> 4º trimestre de 2016.

<sup>15</sup> População em idade de trabalhar.

<sup>16</sup> Percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas na força de trabalho.

desocupados, a maioria (60,0%) possui o ensino médio completo. O gráfico abaixo resume essas informações acerca do perfil educacional da população em idade de trabalhar no município.

Gráfico 4 – Distribuição percentual da população em idade de trabalhar, ocupada e desocupada, segundo os níveis de instrução – São Luís, 2016

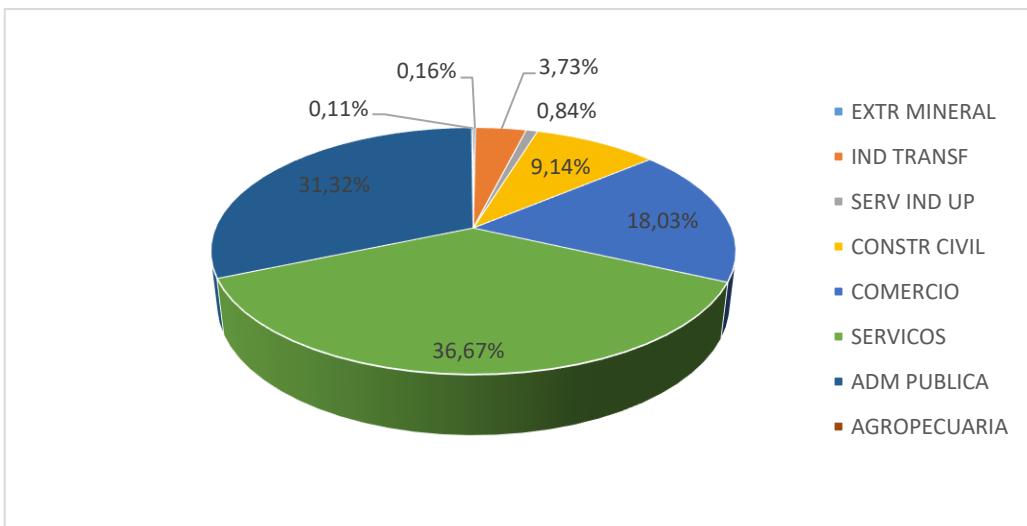


Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (2016)

No município, de acordo com estimativa da PNAD Contínua, dentre as pessoas de 14 anos ou mais que possuem ocupação, 57,0% contribuem para instituto de previdência em qualquer trabalho. Já no que diz respeito à posição na ocupação, dentre a população ocupada em idade de trabalhar, 67,2% são empregados, 30,0% trabalham por conta própria, 2,7% são empregadores e 0,1% são trabalhadores familiares auxiliares<sup>17</sup>. Além disso, segundo o último levantamento da RAIS, em dezembro de 2015, do total de pessoas com emprego formal no município, a maioria (36,67%) trabalhava no setor de serviços, seguida da administração pública (31,32%) e do comércio (18,03%), conforme se observa pelo gráfico a seguir.

<sup>17</sup> Pessoas que trabalham sem remuneração, em apoio a atividades econômicas da família, como um comércio ou um cultivo.

Gráfico 5 – Distribuição percentual da população com emprego formal, segundo setor de atividade econômica – São Luís, 2015



Fonte: RAIS (2015)

Por fim, no que diz respeito aos rendimentos, de acordo com dados da PNAD Contínua, o rendimento médio nominal de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês<sup>18</sup>, pelas pessoas em idade de trabalhar ocupadas, com rendimento de trabalho, é estimado em R\$ 1.789,00, sendo que é maior entre os homens, que recebem em média R\$1.916,00, enquanto as mulheres recebem em média R\$1.623,00. Além disso, de acordo com os dados da tabela a seguir, observa-se que, em geral, o rendimento médio nominal de todos os trabalhos é maior quanto mais alto for o nível de instrução.

Tabela 1 – Rendimento médio nominal de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pela população em idade de trabalhar ocupada – São Luís, 2016

Nível de instrução	Rendimento médio nominal
Sem instrução e menos de 1 ano de estudo	912,00
Ensino Fundamental incompleto ou equivalente	828,00
Ensino fundamental completo ou equivalente	1.055,00
Ensino médio incompleto ou equivalente	1.051,00
Ensino médio completo ou equivalente	1.303,00
Ensino superior incompleto ou equivalente	1.895,00
Ensino superior completo ou equivalente	4.514,00

Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (2016)

<sup>18</sup> O rendimento habitual consiste no rendimento recebido por empregados, empregadores e trabalhadores por conta própria, mensalmente, sem acréscimos extraordinários ou descontos esporádicos.

Observa-se, em síntese, que o município de São Luís apresenta indicadores que demonstram a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas, entre elas os programas de transferência de renda, voltadas para o combate da pobreza e desigualdade no município. Sabe-se, nesse caso, que é de suma importância que a elaboração e implementação dos programas sociais considerem as questões relacionadas ao mercado e às relações de trabalho, já que, ao desconsiderar esses aspectos, “a preconizada autonomia e emancipação transformam-se numa ilusão inalcançável em que a presença do carente ou excluído continua justificando a importância do programa, que é legitimada perante a sociedade e as famílias beneficiárias” (SILVA et al., 2016, p. 52).

Sendo assim, a seguir, utilizaremos os microdados do Cadastro Único cedidos pela Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) para traçar o perfil dos beneficiários do programa Bolsa Família no município de São Luís em termos de sua situação no mercado de trabalho, bem como comparar as características de inserção laboral dos beneficiários e dos não-beneficiários incluídos no Cadastro Único.

## **2.2 Perfil laboral dos beneficiários do Bolsa Família no município de São Luís**

Em São Luís, de acordo com o último levantamento feito em novembro de 2016, há 163.488 famílias inseridas no Cadastro Único. Desse total, 86.311 são beneficiárias do Bolsa Família (52,80%), incluindo 64.466 famílias em condição de extrema pobreza.

Do total de pessoas incluídas no Cadastro Único (437.148 pessoas), 61,44% eram beneficiárias do PBF (268.572 pessoas). Já ao se considerar apenas as pessoas cadastradas em idade de trabalhar<sup>19</sup> (312.262 pessoas), esta proporção cai para 53,20% (166.105 beneficiários em idade de trabalhar). Observa-se ainda que, dentre o total de pessoas cadastradas em idade de trabalhar, 56,51% (176.469 pessoas) declararam não ter trabalhado na última semana e que 4,96% (15.501 pessoas) dos cadastrados não responderam esta pergunta.

No que diz respeito aos beneficiários em idade de trabalhar, 54,04% (89.770 pessoas) declararam não ter trabalhado na última semana, percentual

---

<sup>19</sup> Nessa seção, todos os dados analisados terão como referência as pessoas em idade de trabalhar (14 anos ou mais).

ligeiramente inferior em relação aos não-beneficiários que é de 59,32% (86.699 pessoas). Desse modo, não se pode afirmar que esse alto percentual seja o reflexo de declarações falseadas pelo medo de não ser elegível ou que o programa estimule a acomodação dos beneficiários. Porém, cabe ressaltar que, tanto no caso dos que recebem como dos que não recebem o benefício, é maior a proporção de mulheres que não trabalham, como se pode observar pelos dados da tabela 2. Isso pode ser uma explicação para o elevado percentual de beneficiários que declararam não trabalhar, já que, como regra, os titulares do benefício são mulheres, que na sua maioria se dedicam exclusivamente às tarefas domésticas e à família sem obter remuneração.

**Tabela 2 – Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo sexo e condição de ocupação – São Luís, 2016**

	Não trabalhou na última semana		Trabalhou na última semana					
	Beneficiários	Não-beneficiários	Beneficiários	Não-beneficiários				
Masculino	33.096	36,87%	34.615	39,93%	12.643	17,75%	18.124	36,95%
Feminino	56.674	63,13%	52.084	60,07%	58.594	82,25%	30.931	63,05%
Total	89.770	100%	86.699	100%	71.237	100%	49.055	100%

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados primários do CadÚnico (2016)

Quanto à função principal, cujas informações estão detalhadas na tabela abaixo, 36,35% dos beneficiários em idade de trabalhar são trabalhadores por conta própria, seguidos dos empregados com carteira de trabalho assinada (3,70%) e dos trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada (1,32%). Já no que diz respeito aos não-beneficiários, 18,76% são trabalhadores por conta própria, seguidos dos empregados com carteira de trabalho assinada (11,33%) e dos empregados sem carteira de trabalho assinada (1,45%).

**Tabela 3 – Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo condição de ocupação e função principal – São Luís, 2016**

	Função principal	Beneficiários	Não-beneficiários	
Não trabalhou na última semana				
Trabalhou na última semana				
Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)	60.372	36,35%	27.426	18,76%
Trabalhador temporário em área rural	411	0,25%	134	0,09%
Empregado sem carteira de trabalho assinada	1.387	0,84%	2.114	1,45%

	Empregado com carteira de trabalho assinada	6.154	3,70%	16.561	11,33%
	Trabalhador doméstico sem carteira	2.191	1,32%	732	0,50%
	Trabalhador doméstico com carteira	419	0,25%	763	0,52%
	Trabalhador não-remunerado	35	0,02%	28	0,02%
	Militar ou servidor público	106	0,06%	1.088	0,74%
	Empregador	3	0,00%	12	0,01%
	Estagiário	60	0,04%	115	0,08%
	Aprendiz	99	0,06%	82	0,06%
Sem resposta		5.098	3,07%	10.403	7,12%
Total		166.105	100,00%	146.157	100,00%

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados primários do CadÚnico (2016)

No que tange à questão da formalidade, se considerarmos apenas os cadastrados que trabalharam na última semana e partirmos do pressuposto de que aqueles que declararam ser trabalhadores por conta própria não contribuem para a previdência, ao se comparar os beneficiários e os não-beneficiários, observa-se que a proporção de trabalhadores informais é bem maior no primeiro grupo (89,77%) do que no segundo (61,71%). Esse alto percentual de informalidade é um reflexo do grande número de trabalhadores por conta própria, principalmente entre os beneficiários ativos (84,75%).

Cabe ressaltar ainda que entre os não-beneficiários são maiores as proporções de empregados e trabalhadores domésticos com carteira assinada (11,33% e 0,52% respectivamente) quando comparados aos mesmos grupos de beneficiários (3,70% e 0,25%). Além disso, os dados revelam que é maior a proporção de trabalhadores domésticos sem carteira entre os beneficiários (1,32%) em comparação aos não-beneficiários (0,50%). Desse modo, constata-se que é maior o índice de informalidade entre os beneficiários do Bolsa Família. Esses dados tanto podem indicar uma “preferência” dos beneficiários pela permanência na informalidade pelo medo de não serem elegíveis ao programa, como também refletir a dificuldade de inserção desses indivíduos no mercado de trabalho formal, os quais, muitas das vezes, só conseguem ter acesso a trabalhos precários, o que mais uma vez indica a focalização do programa para a população mais vulnerável.

No que diz respeito ao perfil educacional, 3,06% dos beneficiários em idade de trabalhar não sabem ler e escrever (5.078 pessoas), percentual inferior ao dos não-beneficiários que é de 5,73% (8.373 pessoas). É interessante também mencionar que, dentre os beneficiários em idade de trabalhar, 1,48% declarou nunca ter frequentado escola (2.462 pessoas), percentual também inferior ao dos não-beneficiários que é de

4,39% (6.422 pessoas).

Quando perguntados a respeito do curso mais elevado que frequentaram, 30,19% dos beneficiários em idade ativa não responderam a pergunta, percentual superior ao dos não-beneficiários (21,09%). Por outro lado, a maior parte dos beneficiários e dos não-beneficiários, 41,75% e 49,15%, respectivamente, declarou ter frequentado até o Ensino Médio, conforme se observa pela tabela a seguir.

Tabela 4 – Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo os níveis de instrução – São Luís, 2016

Curso mais elevado que a pessoa frequentou	Beneficiários		Não-beneficiários	
Creche	1	0,00%	3	0,00%
Pré-escola (exceto CA)	6	0,00%	24	0,02%
Classe de alfabetização – CA	89	0,05%	383	0,26%
Ensino Fundamental (1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries)	12.286	7,40%	16.254	11,12%
Ensino Fundamental (5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries)	29.749	17,91%	20.934	14,32%
Ensino fundamental regular (duração de 9 anos)	1.598	0,96%	937	0,64%
Ensino fundamental especial	245	0,15%	335	0,23%
Ensino médio	69.356	41,75%	71.831	49,15%
Ensino médio especial	473	0,28%	341	0,23%
Ensino fundamental EJA (1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries)	306	0,18%	227	0,16%
Ensino fundamental EJA (5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries)	581	0,35%	352	0,24%
Ensino médio EJA	298	0,18%	189	0,13%
Ensino Superior, Especialização, Mestrado, Doutorado	938	0,56%	3.419	2,34%
Alfabetização para adultos	10	0,01%	37	0,03%
Nenhum	22	0,01%	73	0,05%
Sem resposta	50.147	30,19%	30.818	21,09%
Total	166.105	100,00%	146.157	100,00%

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados primários do CadÚnico (2016)

Observa-se ainda que a proporção de pessoas que conseguiram frequentar apenas até o Ensino Fundamental é maior entre os beneficiários do que entre os não-beneficiários, o que representa um reflexo dos dados anteriores de que no grupo dos que recebem o benefício é maior a proporção de pessoas que não conseguiram chegar ao Ensino Médio. Além disso, a proporção de indivíduos que conseguiram chegar até o Ensino Superior é maior entre os que não recebem o benefício. Sendo assim, através desses dados pode-se afirmar, mais uma vez, que o programa tem sido corretamente direcionado para os indivíduos em situação de maior vulnerabilidade, já que o nível de instrução dos cadastrados acaba sendo levado em

conta na seleção dos beneficiários.

Em relação à escolaridade dos beneficiários em idade ativa que declararam não ter trabalhado na última semana, a maioria (32,48%) frequentou até o Ensino Médio, percentual inferior ao dos não-beneficiários na mesma situação (43,20%). Porém, cabe ressaltar a elevada proporção de beneficiários que não responderam esta pergunta (48,79%) em comparação aos não-beneficiários (27,33%). Já no que diz respeito à escolaridade dos beneficiários em idade ativa ocupados na última semana, mais da metade destes (56,24%) declarou ter frequentado até o Ensino Médio, proporção também inferior à dos não-beneficiários (65,71%).

Apesar de grande parte dos beneficiários não terem respondido à essa questão, estes dados são um indicador de que, em ambos os grupos, o grau de escolaridade é um fator determinante para a inserção no mercado de trabalho, pois verifica-se que os indivíduos que declararam não ter trabalhado na última semana possuem menor nível de instrução. A tabela a seguir resume os dados de escolaridade dos beneficiários e não-beneficiários em idade ativa, segundo condição de ocupação.

Tabela 5 – Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo condição de ocupação e nível de instrução – São Luís, 2016

	Não trabalhou na última semana				Trabalhou na última semana			
	Beneficiários		Não-beneficiários		Beneficiários		Não-beneficiários	
Creche	0	0,00%	3	0,00%	1	0,00%	0	0,00%
Pré-escola (exceto CA)	4	0,00%	21	0,02%	2	0,00%	3	0,01%
Classe de alfabetização - CA	44	0,05%	322	0,37%	44	0,06%	61	0,12%
Ensino Fundamental (1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries)	4.443	4,95%	10.864	12,53%	7.757	10,89%	4.189	8,54%
Ensino Fundamental (5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries)	10.09	11,25%	10.994	12,68%	19.540	27,43%	8.636	17,60%
Ensino fundamental regular (duração de 9 anos)	706	0,79%	545	0,63%	889	1,25%	391	0,80%
Ensino fundamental especial	121	0,13%	225	0,26%	124	0,17%	110	0,22%
Ensino médio	29.15	32,48%	37.458	43,20%	40.066	56,24%	32.232	65,71%
Ensino médio especial	6	0,28%	198	0,23%	219	0,31%	143	0,29%
Ensino fundamental EJA (1 <sup>a</sup> a 4 <sup>a</sup> séries)	107	0,12%	145	0,17%	199	0,28%	82	0,17%
Ensino fundamental EJA (5 <sup>a</sup> a 8 <sup>a</sup> séries)	273	0,30%	210	0,24%	308	0,43%	142	0,29%
Ensino médio EJA	139	0,15%	116	0,13%	159	0,22%	73	0,15%

Ensino Superior, Especialização, Mestrado, Doutorado	604	0,67%	1.831	2,11%	333	0,47%	1.531	3,12%
Alfabetização para adultos	7	0,01%	26	0,03%	3	0,00%	11	0,02%
Nenhum	17	0,02%	45	0,05%	5	0,01%	27	0,06%
Sem resposta	43.79							
	6	48,79%	23.696	27,33%	1.588	2,23%	1.424	2,90%
Total	89.77	100,00%	86.699	100,00%	71.237	100,00%	49.055	100,00%
	0	%		%				%

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados primários do CadÚnico (2016)

Ao se analisarem os dados referentes à escolaridade dos beneficiários ocupados na última semana conforme função principal (anexo A), observa-se que em todos os tipos de ocupação a maioria dos beneficiários frequentou até o Ensino Médio. Entretanto, no geral, é notável a diferença entre os trabalhadores formais e informais quanto à escolaridade: enquanto 69,14% dos empregados com carteira de trabalho assinada frequentaram até o Ensino Médio, entre os empregados sem carteira de trabalho assinada esse percentual é de 57,68%. Adicionalmente, entre os trabalhadores domésticos com carteira de trabalho assinada esse percentual também é um pouco maior (52,74%) quando comparado aos trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada (44,91%).

Analizando os dados de escolaridade dos não-beneficiários ocupados na última semana segundo função principal (anexo B), constata-se que em todos os tipos de ocupação a maioria dos não-beneficiários também frequentou até o Ensino Médio, assim como no caso dos beneficiários. E mais uma vez destaca-se a diferença entre os trabalhadores formais e informais quanto à escolaridade: entre os empregados com carteira de trabalho assinada, 75,04% frequentaram até o Ensino Médio, enquanto entre os empregados sem carteira de trabalho assinada esse percentual é de 65,99%. Apesar da diferença percentual ser um pouco menor, o mesmo ocorre em relação os trabalhadores domésticos com e sem carteira de trabalho assinada: 59,24% e 51,23%, respectivamente, frequentaram até o Ensino Médio.

Verifica-se, nesse caso, que o nível de instrução também tem bastante influência na forma de inserção no mercado de trabalho, pois com o aumento das exigências de qualificação, muitas das vezes trabalhadores com baixa escolaridade acabam não tendo outra alternativa ao desemprego a não ser o trabalho informal - sem segurança e com baixos salários, que se apresenta como única forma de inserção no mercado de trabalho. Sendo assim, a relação entre o nível de instrução e a forma

de inserção laboral é bastante semelhante nos dois grupos, já que, de um modo geral, entre as formas de ocupações informais é maior a proporção de indivíduos com menor nível de instrução.

Em relação ao perfil de renda, cujas informações estão resumidas na tabela 6, observa-se que 74,69% das famílias beneficiárias têm renda familiar per capita mensal de até R\$ 85,00, estando, portanto, dentro da linha de extrema pobreza, enquanto entre as não-beneficiárias este percentual é bem menor (13,47%). Já a proporção de famílias beneficiárias dentro da linha de pobreza (faixa de renda familiar per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00) é de 19,44%, percentual também maior em comparação às não-beneficiárias (10,69%). Observa-se ainda que não há a presença de famílias beneficiárias com renda familiar per capita mensal acima de meio salário mínimo<sup>20</sup> e que, entre as não-beneficiárias, 75,83% possuem renda familiar per capita mensal acima de R\$ 170,00. Além disso, dentre as 74.864 famílias cadastradas que estão dentro da linha de extrema pobreza, 86,11% são beneficiárias do programa (64.466 famílias), enquanto que dentre as 25.030 famílias cadastradas que estão dentro da linha de pobreza, cerca de 67% são beneficiárias (16.776 famílias).

Portanto, mesmo não se podendo refutar a hipótese de os cadastrados subdeclararem sua renda, verifica-se que mais uma vez há indicação de que o programa está sendo corretamente direcionado para o público-alvo que se propõe a atingir, tendo em vista que busca selecionar as famílias com menor renda per capita para receber o benefício.

Cabe ressaltar que as famílias elegíveis são selecionadas a partir de um conjunto de indicadores sociais que permitem identificar as situações de maior vulnerabilidade econômica e social. Apesar do principal critério de seleção ser a renda per capita, o programa tem por objetivo atender a famílias cuja situação de vulnerabilidade não esteja necessariamente vinculada à renda. Nesse caso, a seleção das famílias é feita de modo automático e imensoal, por meio da aplicação de critérios de priorização<sup>21</sup>, considerando ainda que a concessão de novos benefícios

---

<sup>20</sup> Salário mínimo de R\$ 880,00.

<sup>21</sup> De acordo com o Manual de Gestão do Bolsa Família (2015, p. 65), a quantidade e a ordem de entrada das famílias no PBF são determinadas pelos seguintes critérios: a estimativa de famílias em situação de pobreza no município; as famílias prioritárias; e as demais famílias, ordenadas da seguinte forma: 1) com menor renda mensal por pessoa; e 2) maior número de crianças e de adolescentes de 0 a 17 anos. A partir da identificação no Cadastro Único, são consideradas prioritárias, desde que atendam aos critérios de elegibilidade do programa: famílias quilombolas; famílias indígenas; famílias

depende da quantidade de famílias que já foram atendidas, levando em conta a estimativa de famílias pobres em cada município, e que o governo deve respeitar o limite orçamentário estabelecido para o programa. Sendo assim, alguns motivos explicam o fato de que determinadas famílias inseridas no Cadastro Único, apesar de estarem dentro da linha de pobreza e extrema pobreza, acabam não sendo selecionadas para o programa. Os principais motivos apontados pelo Coordenador de Cadastro Único e Transferência de Renda no município de São Luís são os seguintes: devido a existência de um teto orçamentário para o programa em cada município, o ingresso de famílias em situação de vulnerabilidade que ainda não recebem o benefício depende da abertura de novas vagas decorrentes da saída de famílias beneficiárias, o que ocorreria devido aos processos de revisão e averiguação cadastral, descumprimento de condicionalidades ou desligamento voluntário, permitindo, assim, a inclusão de famílias que aguardam na fila de espera; outro motivo é a existência de grupos prioritários para a concessão do benefício (indígenas, quilombolas, resgatados do trabalho análogo ao de escravo e catadores de material reciclável); por fim, há os casos residuais que, de acordo com os requisitos obrigatórios do sistema de seleção, impedem a habilitação das famílias, tais como informações cadastrais inconsistentes (multiplicidade cadastral, cadastros com omissões e/ou incorreções de dados) ou a existência de famílias com renda mensal per capita familiar compreendida entre os limites de pobreza e de extrema pobreza, mas que não possuem crianças e/ou adolescentes de zero a dezessete anos na sua composição.

Tabela 6 – Distribuição das famílias cadastradas, beneficiárias e não-beneficiárias, segundo renda familiar per capita – São Luís, 2016

Faixa de renda familiar per capita	Cadastradas		Beneficiárias		Não-beneficiárias	
Até R\$85,00	74.864	45,79%	64.466	74,69%	10.398	13,47%
Entre R\$85,01 até R\$170,00	25.030	15,31%	16.776	19,44%	8.254	10,69%
Entre R\$170,01 até 1/2 S.M.	51.221	31,33%	5.069	5,87%	46.152	59,80%
Acima de 1/2 S.M.	12.373	7,57%	0	0	12.373	16,03%
Total	163.488	100,00%	86.311	100,00%	77.177	100,00%

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados primários do CadÚnico (2016)

---

de catadores de material reciclável; famílias em situação de trabalho infantil; ou famílias com integrantes libertos de situação análoga à de trabalho escravo.

No que diz respeito à distribuição dos beneficiários segundo função principal e remuneração do emprego, observa-se, através dos dados da tabela 7, que a maioria dos beneficiários que estavam ocupados na última semana declarou receber entre R\$170,01 até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo (66% dos trabalhadores por conta própria, 51,82% dos trabalhadores rurais e 58,65% dos trabalhadores domésticos sem carteira). Além disso, entre as ocupações em que a maior parte dos beneficiários declararam receber acima de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo estão os empregados sem carteira de trabalho assinada (56,24%), empregados com carteira de trabalho assinada (96,91%) e trabalhadores domésticos com carteira (94,27%).

Portanto, constata-se, conforme já esperado, que os beneficiários que declararam possuir ocupações com registro em carteira recebem maiores remunerações (acima de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo). Consequentemente, nas faixas de renda inferiores há uma maior proporção de trabalhadores informais em comparação aos formais.

**Tabela 7 – Distribuição dos beneficiários, ocupados na última semana, segundo função principal e remuneração do emprego – São Luís, 2016**

	Até R\$85,00		Entre R\$85,01 até R\$170,00		Entre R\$170,01 até 1/2 S.M.		Acima de 1/2 S.M.		Total	
Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)	1.13	1,87%	6.91	11,46 %	39.84	66,00 %	12.48	20,67%	60.37	100 %
Trabalhador temporário em área rural	60	14,60 %	76	18,49 %	213	51,82 %	62	15,09%	411	100 %
Empregado sem carteira de trabalho assinada	7	0,50%	73	5,26%	527	38,00 %	780	56,24%	1.387	100 %
Empregado com carteira de trabalho assinada	14	0,23%	8	0,13%	168	2,73%	5.964	96,91%	6.154	100 %
Trabalhador doméstico sem carteira	20	0,91%	154	7,03%	1.285	58,65 %	732	33,41%	2.191	100 %
Trabalhador doméstico com carteira	0	0,00%	1	0,24%	23	5,49%	395	94,27%	419	100 %
Trabalhador não-remunerado	22	62,86 %	1	2,86%	11	31,43 %	1	2,86%	35	100 %
Militar ou servidor público	0	0,00%	0	0,00%	2	1,89%	104	98,11%	106	100 %
Empregador	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	3	100,00 %	3	100 %
Total	1.254		7.230		42.072		20.522		71.078	100 %

Fonte: Tabulação própria a partir dos dados primários do CadÚnico (2016)

Em suma, considerando o perfil desenvolvido anteriormente, verifica-se que, em relação à maioria dos indicadores, os indivíduos atendidos pelo Bolsa Família no município de São Luís são os que se encontram em situação mais vulnerável no que diz respeito aos critérios relacionados ao trabalho e à renda. Apesar de não ser possível ignorar hipóteses como a tendência dos beneficiários à permanência na informalidade e declarações falseadas pelo medo de não serem elegíveis ou subdeclaração de renda para que se enquadrem nos critérios de acesso ao programa, os dados analisados indicam a focalização do programa nos grupos populacionais para os quais se destina.

Por fim, após o perfil laboral desenvolvido nesta seção, apresentaremos, a seguir, os resultados da pesquisa de campo realizada com gestores locais e beneficiários e não-beneficiários do Bolsa Família, o que permitirá apreender diversos pontos de vista que possibilitarão uma melhor compreensão dos possíveis impactos do programa sobre a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho.

### **2.3 Possíveis impactos do Programa Bolsa Família em termos de inserção laboral dos beneficiários do município de São Luís**

Como mencionado anteriormente, o objetivo deste estudo é avaliar possíveis impactos do Programa Bolsa Família sobre a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho no município de São Luís, tendo como principal fonte, além dos dados quantitativos já analisados, as percepções e opiniões de gestores locais e de beneficiários, as quais foram coletadas por meio de entrevistas semiestruturadas e da técnica de grupos focais (roteiros em apêndice).

Em todos os grupos focais realizados, apenas 03, do total de 28 participantes, estavam inseridos no mercado de trabalho. Todos os outros participantes declararam não trabalhar. Além disso, no caso dos beneficiários, todos afirmaram não ter ocorrido qualquer mudança quanto à inserção no mercado de trabalho após a inclusão no programa.

Porém, cabe ressaltar que a maioria dos participantes eram mulheres e informaram ter como ocupação cuidar da casa e dos filhos, indicando que o trabalho fora representaria uma dupla jornada, conforme relato de uma das participantes: “Até o questionário ele pergunta pra gente se você trabalha. Aí a gente tem que botar que não trabalha. Mas o tanto que a gente trabalha em casa, né?”. (Beneficiária, Grupo

focal). Isso poderia explicar, conforme mencionado anteriormente, o elevado percentual de beneficiários que declaram não trabalhar, já que, como regra, os titulares do benefício são mulheres, que na sua maioria se dedicam exclusivamente às tarefas domésticas e à família sem obter remuneração. Nesse caso, conforme destacam Oliveira e Soares (2014), constata-se que a oferta de trabalho das mulheres é, em geral, mais sensível ao recebimento do benefício.

Quando questionados se o fato de receber o benefício estimulou ou desestimulou a procura por emprego, todos os participantes dos três grupos focais responderam que receber uma transferência monetária do governo não desestimula ninguém a procurar emprego. Na opinião da maioria dos beneficiários o valor recebido é pequeno e insuficiente para sustentar uma família e, portanto, não dispensa a necessidade de procurar um trabalho, como podemos perceber nas falas a seguir:

Ajuda um pouquinho porque chega na hora certa e quando a pessoa “tá” precisando, né? Aí chega na hora certinha. Aí a gente já vai comprar um lanche pras crianças, mas não dá pra comprar outras coisas não. Mas se aparecer um emprego, claro que a gente vai preferir um emprego do que uma renda de 150 reais do Bolsa Família. Lógico. (Beneficiária, Grupo focal).

Quando eu comecei a receber o Bolsa Família eu procurei emprego. Eu passei um tempo trabalhando, entendeu? Então isso não quer dizer que a gente para de procurar emprego. Logo porque são até dois salários mínimos, então não dá pra pessoa ficar “empacada”. (Beneficiária, Grupo focal).

Um dos participantes ressaltou ainda a importância do benefício no sentido de viabilizar a busca por emprego: “Não (desestimula). Pelo contrário. Porque até pra gente se locomover quando procura emprego precisa de dinheiro. Tudo. Pra fazer todo tipo de coisa tem que ser dinheiro”. (Beneficiário, Grupo focal). Nesse sentido, conforme ressaltam Oliveira e Soares (2014), a transferência monetária pode incentivar o trabalho e não a acomodação ao permitir que os beneficiários arquem com os custos que envolvem a procura por emprego, os quais podem ser considerados elevados para as famílias que se encontram em situação precária.

Opiniões semelhantes foram observadas quando os participantes foram questionados se deixaram de fazer algum trabalho a partir do recebimento do benefício. Alguns relataram, inclusive, que utilizam o benefício monetário do programa para iniciar pequenos trabalhos por conta própria e incrementar a renda familiar, conforme se observa no relato abaixo:

Só se fosse um valor muito grande pra pessoa deixar de trabalhar. Até porque com o Bolsa Família às vezes as pessoas dizem assim: ahhh eu recebo Bolsa

Família então eu não preciso mais de uma renda. Mas precisa sim porque às vezes do pouco se faz o muito. Então com o Bolsa Família eu compro barra de chocolate, vendo bombom... Na Páscoa vendi um monte de ovo de Páscoa. Então é uma coisa que vai ajudando em outras coisas. Aumenta a renda. (Beneficiária, Grupo focal).

Quando questionadas se o fato de receber uma transferência de renda acaba impactando a oferta de trabalho dos beneficiários, os relatos das gestoras entrevistadas corroboram o entendimento dos participantes dos grupos focais:

Na verdade, eu acho que a gente tem um mito muito grande sobre isso, como se o benefício fosse gerar acomodação. Penso que a dificuldade de inserção no mercado de trabalho ela é enorme hoje, mais forte ainda agora nos últimos anos, então, assim, nossos usuários tem uma relação muito forte com eles que é a baixa escolaridade. Isso é impeditivo de entrar no mercado de trabalho. Logo, se eles não conseguem entrar no mercado de trabalho e tem um benefício já caracteriza como se eles não entrassem por escolha própria. Se você for avaliar os recursos recebidos que não dão segurança nenhuma, que a todo momento a família pode ser suspenso o benefício, nunca entendo que no meu ver isso impeça na forma laboral da inserção de cada um. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

Acho que não. Acho que isso é uma visão equivocada. É um mito. A mesma coisa é dizer que o Bolsa Família faz a pessoa ficar preguiçosa. Não é isso. A maioria das mães que vem aqui procurando, vem muita mãe procurando pra filho e quando abre cursos, precisa ver. A gente não tem como atender de tanta gente que fica na porta. Então tu percebe que de fato não é só, eles não tão querendo só o benefício. Eles tão querendo, de fato, é se empoderar mesmo, é fazer cursos. [...]. Então eu não acredito nisso. (Coordenadora do CRAS Maracanã).

No que diz respeito à questão da formalidade, todos os participantes dos grupos focais relataram que o fato de receber uma transferência monetária não alterou a sua forma de inserção no mercado de trabalho, apesar de alguns terem afirmado que conhecem pessoas que deixaram o trabalho formal para não perder o benefício. Na opinião dos beneficiários é preferível ter um emprego com carteira assinada do que permanecer na informalidade e depender da transferência monetária do governo, como pode ser percebido pelas falas dos participantes abaixo que, inclusive, reconhecem que um emprego com carteira assinada garante os devidos direitos aos trabalhadores e é fundamental para a aposentadoria:

Porque geralmente a pessoa quer trabalhar de carteira assinada pra ter os direitos né? É necessário que a pessoa tenha os direitos do trabalho. Se chegassem hoje e dissessem assim: tu quer trabalhar de carteira assinada, mas tu vai perder teu Bolsa Família. Pois eu quero a carteira assinada. Porque é melhor que Bolsa Família. (Beneficiária, Grupo focal).

Eu acredito que acontece isso aí. Mas na minha opinião eu não faria nem

questão. Eu queria tá era empregado. Porque o benefício maior é a pessoa tá empregada. Até pelo sistema previdenciário agora, se o cara não tiver como assinar carteira ou não pagar por fora, aí que vai ficar mais difícil pra se aposentar. (Beneficiário, Grupo focal).

Na opinião das gestoras entrevistadas, em geral não existe uma “preferência” dos beneficiários pelo trabalho informal. Isso ocorreria entre grupos específicos como os trabalhadores domésticos que, principalmente em razão da baixa escolaridade, não possuem outra opção a não ser o trabalho informal. Ressaltam-se ainda os casos em que, também devido ao baixo nível de instrução, os beneficiários conseguem empregos com direitos trabalhistas, porém instáveis e mal remunerados, sendo, na opinião destes, mais vantajoso ter um trabalho informal, no qual, muitas das vezes, conseguem auferir uma renda equivalente à essas ocupações precárias no mercado de trabalho formal. O relato abaixo da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social ilustra esse aspecto:

Em algumas situações em que o próprio emprego formal também não dá segurança, acaba que é mais seguro pra essas famílias que elas possam ter um trabalho informal, juntar uma renda somada ao Bolsa Família. Ela consegue tirar um valor às vezes até maior no mercado do que numa inserção diuturna num trabalho aí de um salário mínimo. Mas não é muito regra não. A gente sempre tem, escuta as famílias, esse desejo de ter um emprego, de trabalhar... Agora é muito comum, às vezes, a não inserção na linha de trabalho doméstico, porque já casa a baixa escolaridade, casa algumas relações, então as pessoas estão trabalhando nos locais onde elas podem vender a força de trabalho que é o que elas conhecem que é o trabalho braçal, o trabalho doméstico, e, nesse sentido, muitas vezes acabam fazendo a opção “não, não quero ter a carteira assinada porque isso vai me vetar”. Porque ainda são salários baixos. Ainda. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

Os participantes dos grupos focais acreditam que a principal causa relacionada à dificuldade de inserção no mercado de trabalho é a falta de oportunidade, aliada à questão da baixa escolaridade. A respeito disso, tanto os beneficiários como os não-beneficiários também argumentam que o fato de concluir um curso de capacitação para obter qualificação profissional não garante uma colocação no mercado de trabalho, pois a maioria dos empregos formais exige alguma experiência profissional:

A questão da escolaridade também. Acho que os dois primeiros são os principais, né? Tanto a escolaridade quanto a empresa não ajudar. Porque eu acho que ninguém que tá desempregado se aparecer um serviço não vai não querer trabalhar. Não é possível, né? Então eu acho que a escolaridade realmente é um dos pontos também muito importante que afasta muita gente do mercado. E as empresas também, né? Que não abrem as portas pras

pessoas que não tem experiência... não vai ter nunca experiência porque não dão oportunidade. Complicado. (Beneficiária, Grupo focal).

As empresas não tão facilitando pra pessoa que nunca trabalhou. E a questão de escolaridade também conta muito porque se uma pessoa tem um curso superior e eu não tenho, a empresa vai facilitar pra essa pessoa. Então as empresas, infelizmente, não tão dando oportunidade pra essas pessoas que nunca entraram no mercado de trabalho. Então se elas não derem essa facilidade, como que a gente vai entrar nesse mercado de trabalho? Mesmo a gente tendo algum curso de capacitação. (Não-beneficiária, Grupo focal).

O relato da Coordenadora do CRAS Maracanã corrobora essa visão:

Só que o público sabe que hoje em dia o mercado de trabalho tá do jeito que tá. Então não adianta só fazer um curso porque tem outras coisas que importam. [...] A questão da escolaridade pega muito nisso aí. E aí não basta só ter um curso, é um conjunto. A questão não é só a escolaridade. E a gente se vê de mãos atadas porque a procura por cursos é grande. (Coordenadora do CRAS Maracanã).

Infere-se, portanto, que os motivos apontados pelos entrevistados para a não inserção no mercado de trabalho são um reflexo das exigências da flexibilização e intensificação do processo de trabalho, decorrentes do processo de reestruturação capitalista. Conforme observou Castel (2015), em um contexto de aumento da competitividade e busca por maior produtividade, elevou-se o nível de qualificação exigido da força de trabalho, levando à eliminação dos trabalhadores que não são considerados aptos para o desempenho das novas funções requeridas pelas mudanças tecnológicas, enquanto que as tarefas que exigem menor qualificação passam a ser desempenhadas, em geral, por meio da contratação externa, na qual a precariedade das condições de trabalho é frequente. Além disso, muitas das vezes trabalhadores com pouca qualificação acabam não tendo outra alternativa ao desemprego a não ser o trabalho informal que se apresenta como única forma de inserção no mercado de trabalho.

Constata-se ainda, através das falas dos participantes, outro aspecto discutido pelo autor: apesar da importância da qualificação como forma de se prevenir ou sair do desemprego, não se pode afirmar que apenas a elevação da escolaridade possa garantir aos trabalhadores um emprego, tendo em vista que este depende de outros fatores estruturais e conjunturais. No contexto atual de recessão econômica vivida no país, existe uma insuficiência de demanda para absorver todas as categorias de trabalhadores disponíveis, independente da sua qualificação ou experiência, repercutindo na elevação da taxa de desemprego observada nos últimos anos e na

dificuldade de inserção no mercado de trabalho. As falas dos participantes ilustram bem essa questão:

Mas mesmo com capacitação e experiência. No meu caso eu já tenho muita experiência na minha área. Mas a questão é a oportunidade. Não envolve só a escolaridade não. Envolve mesmo as oportunidades que as empresas não tão oferecendo quase nada. E piorou recentemente. Acho que de uns 3 anos pra cá. (Beneficiário, Grupo focal).

Mas só que as vezes a pessoa até se capacita e estuda, mas as empresas é tudo quase fechando as portas. Aqui nessa BR várias empresas fecharam. Aí o que adianta tá capacitado, tá estudando? (Beneficiária, Grupo focal).

Outro aspecto que deve ser destacado é que, na opinião dos participantes dos grupos focais, o desemprego é o principal fator que justificaria o recebimento do benefício do Bolsa Família, conforme demonstram as falas abaixo:

Se todo mundo tivesse a oportunidade de ter um emprego bom, de trabalho, até as pessoas analfabetas tivessem a oportunidade de trabalho, talvez esse Bolsa Família não seria preciso, né? Porque um emprego é claro que é muito mais benefício que esse Bolsa Família, mas como não tem, como essa classe baixa não tem a oportunidade, analfabeto, não tem essa oportunidade de capacitar, de qualificar, pessoas de roça, de interior não tem essa oportunidade, o benefício entra como um complemento praquela família, né? (Não-beneficiária, Grupo focal).

Por isso muita gente, hoje, precisa do benefício, né? Porque tanta gente tá desempregada, tantos pais de família desempregados, entendeu? (Beneficiária, Grupo focal).

Isso reflete a importância, para os entrevistados, do trabalho como meio para obtenção de autonomia. Além disso, reforça a necessidade de se considerar, na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza, as questões relacionadas ao trabalho, como forma de criar possibilidades para a emancipação sustentada das famílias em situação de vulnerabilidade.

No caso do Bolsa Família, embora preveja a articulação da transferência monetária com ações voltadas para a capacitação dos beneficiários, há que se considerar as novas exigências do mercado de trabalho, que demanda trabalhadores cada vez mais qualificados, e o perfil do público atendido pelo programa. Sendo assim, como a inserção no mercado de trabalho é determinada por fatores estruturais e conjunturais, a qualificação do indivíduo, embora seja um importante requisito, não garante, por si só, uma posição no mercado de trabalho, já que o crescimento do desemprego e da precarização das relações de trabalho atinge não só os trabalhadores com menor qualificação, mas também os mais qualificados. Desse

modo, as políticas de inserção, a exemplo do Bolsa Família, que na sua origem possuíam um caráter provisório e experimental, passam a conduzir os beneficiários a um “estado transitório-durável”, no qual ocupam um “status intermediário entre a exclusão e a inserção definitiva” (CASTEL, 2015, p. 556), visto que, na maioria das vezes, acabam atuando apenas no sentido de compensar os efeitos negativos decorrentes das transformações ocorridas no sistema capitalista, sem conseguir transformar suas vidas de forma decisiva.

A centralidade da questão do trabalho também pode ser observada no relato da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social, quando indagada se o Bolsa Família realmente consegue proporcionar a autonomização dessas famílias, a ponto de romper o ciclo de reprodução da pobreza. Na opinião da entrevistada, o programa tem importância fundamental por permitir que as famílias saiam de uma situação de miséria, mas em muitos casos, em que o grau de vulnerabilidade é muito alto, ainda não é suficiente para proporcionar a autonomização das famílias. Nesse sentido, entende-se que a superação do grave quadro de desigualdade social existente requer um acompanhamento mais efetivo das famílias atendidas, além de um amplo conjunto de ações voltadas para a redistribuição da riqueza socialmente produzida. O relato abaixo ilustra bem esse aspecto:

Acredito que ainda não como deveria. Ele possibilita um primeiro passo, possibilita você sair da linha de patamar de miséria. Uma coisa é pelo menos ter o que receber e ter o que comer. Chega um dado momento que tudo que tu pode ofertar que é o programa, que é o Bolsa Família, a transferência de renda, é esse acompanhamento, se ofertou, mas isso não é suficiente ainda porque o grau de pobreza é muito maior. Então são situações e situações [...]. Hoje eu te falo que o grande desafio das pessoas que a gente atende é que com o benefício que você entra ou com qualquer outra situação, não tem magia pra tirar a família daquele bairro, daquele lugar e dali possibilitar ir pra outro canto. Tu não consegue. Ele vai enfrentar todas as dificuldades com um apoio mínimo que a gente acaba dando das políticas públicas, mas ele vai continuar lá na boca de fumo, vai continuar lá naquele território onde ele tá mais perto de toda vulnerabilidade.

[...]

Então a gente quer o máximo possível de autonomia das pessoas, mas pra isso a gente precisa ter o mínimo de condição. A gente faz articulação de diferentes programas, entre eles programas habitacionais como Minha Casa Minha Vida e aí a gente se depara com uma situação que é delicada: eu passei um tempo na vivência de rua e recebi a casa. E agora? Eu vou fazer o que? Eu vou ficar como nessa casa? Eu vou pagar isso aqui como? Como é que eu vou me alimentar? Como é que eu vou ficar? Então só o trabalho pode possibilitar isso. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

Quando questionados se existe alguma ação realizada pelo governo, ligada ao programa, com objetivo de capacitar e facilitar a inserção no mercado de trabalho,

todos os participantes, beneficiários e não-beneficiários, afirmam que são oferecidos cursos, geralmente pelo PRONATEC. Entretanto, um aspecto muito recorrente observado nas falas dos participantes que concluíram cursos oferecidos pelo governo foi o fato de não haver um estágio para praticar o que foi dado em sala de aula ou alguma ação após a conclusão do curso que os direcionasse para o mercado de trabalho, conforme demonstram os relatos abaixo:

Geralmente é oferecido curso. Mas era bom que o curso tivesse um estágio pra você colocar em prática. Porque a gente terminou um agora, né? Não tá nem com um mês que terminamos. A gente tem já o certificado, mas aí a gente não tem nenhuma proposta assim de encaminhamento pra fazer um estágio... nem um contrato, alguma coisa... (Não-beneficiária, Grupo focal).

Eles poderiam oferecer os cursos mas tendo o direito de um estágio. Aí a pessoa ia ter o desenvolvimento. Cibia à empresa contratar ou não. Mas eles deveriam oferecer. Quando termina o curso tá tudo ainda fresquinho na nossa mente né? Então se tivesse um estágio logo, quer dizer, a gente ia aprender na prática o que a gente viu na teoria lá na escola. Então tinha mais como a gente entrar no mercado de trabalho. Aí não. Termina o curso, a gente bota tudo no armário e pronto. Se um dia surgir aí vai ter que voltar tudo de novo porque o que a gente aprendeu já foi. (Beneficiária, Grupo focal).

Além disso, como consequência, nota-se um aumento da frustração entre os trabalhadores que, angustiados diante da ausência de perspectivas e da demora para conseguir um emprego, se veem forçados a aceitar empregos precários – sem contrato, sem segurança e com baixos salários, além de se sentirem desestimulados a buscar melhor qualificação, como se pode verificar na seguinte colocação:

As pessoas ficam até frustradas de ter que fazer curso de novo porque eles oferecem o curso, vou fazer o curso e na hora nem arrumo um emprego nem nada, então a pessoa se frustra.... Como lá na sala, no nosso curso, pessoas que não estudavam mais voltaram a estudar porque pegou aquele gosto de novo, né? Aquele ânimo de novo de querer vencer na vida. Aí voltaram a estudar. Mas só que depois que termina o curso não tem uma oportunidade numa firma. Se leva o currículo eles não recebem. Então as vezes até frustra a pessoa. A pessoa termina o curso com aquela expectativa de arrumar ao menos um estágio, de trabalhar e não consegue. Aí muitas pessoas não fazem mesmo o curso se o governo oferece ou não porque tem tudo isso. Porque é só ali pra fazer mas não tem uma oportunidade. (Beneficiária, Grupo focal).

No que diz respeito ao desenvolvimento de ações no sentido de fomentar a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, bem como do acompanhamento após as capacitações, as gestoras relataram que na Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social existe um setor responsável por esse acompanhamento e encaminhamento para o mercado de trabalho, inclusive com articulação com o SINE

(Sistema Nacional de Emprego) e o Acessuas Trabalho<sup>22</sup>. O relato da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social explica como funcionam essas articulações:

A gente faz um movimento de ter sempre no nosso banco de dados quem foi capacitado. Então, assim, o SINE tá precisando de tantas pessoas, a gente faz toda uma movimentação chamando. Nós temos aqui na SEMCAS um setor de Inclusão Produtiva que cuida desse eixo especificamente.

[...]

Nesses últimos anos a gente já teve uma articulação bem menor de inserção no mercado de trabalho, foi muito mais só as parcerias com o SINE e com outras atividades que a gente tem. Foi mais ou menos isso porque o PRONATEC também deu uma parada. Nós chegamos a fazer aqui ainda, que foi por parte do Acessuas Trabalho, foi a inclusão de um técnico de referência, um assistente social, um pedagogo, um psicólogo em cada CRAS. Pra que? O objetivo desse técnico do Acessuas Trabalho foi justamente fazer a construção do chamado mapa de oportunidades dentro dos territórios pra que a gente pudesse trabalhar com as famílias dos territórios, incluindo em atividades, sabendo se lá o comércio tá precisando de gente, trabalhando com os meninos como se apresenta um currículo, como se coloca no mercado, como a gente consegue vender essa imagem desse público que tá com a gente. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

No entanto, foi ressaltado pelas entrevistadas que a insuficiência de recursos impede que seja realizado um acompanhamento melhor e que, apesar da existência da articulação com outros programas, nos últimos anos tem sido verificada uma maior dificuldade de encaminhamento para o mercado de trabalho, em razão da recessão econômica vivenciada no país e da redução dos recursos destinados aos programas do governo, conforme se observa nas falas a seguir:

Não é a quantidade que a gente gostaria, mas dentro dessa área a gente já aprendeu a reconhecer cada vitória como um grande passo, né? Cada pequena vitória, o dia a dia. Então assim, a gente tem feito essa articulação ainda, principalmente esse período pra agora ficou muito mais complexo essa inserção no mercado. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

Temos uns encaminhamentos muito bons pro SINE. Elas conseguiram essa articulação com o SINE que também tem umas falhas imensas. O próprio SINE tá passando por transformações. Eles tão com um cadastro muito grande de pessoas pra tentar emprego. Eles também não estão conseguindo articulação com as empresas. Essa crise tá afetando demais, tanto que eles estão buscando outros programas pra tentar suprir. Sempre foi assim, mas agravou com a crise. Eu mesma encaminhava muitas pessoas pro SINE. A gente conseguia essa articulação via CRAS direto só que agora piorou muito. Todos os programas do governo federal, não só o PRONATEC, sofreram uma queda muito grande em termos de recursos, tanto que o próprio programa

---

<sup>22</sup> Segundo o site do MDSA, o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho) busca a autonomia das famílias usuárias da Política de Assistência Social, por meio da integração ao mundo do trabalho. Faz parte de um conjunto de ações de articulação de políticas públicas e de mobilização, encaminhamento e acompanhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social para acesso a oportunidades afeitas ao trabalho e emprego. Inicialmente teria vigência entre 2012 e 2014, mas foi prorrogado até 2018 pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Acessuas que trabalhava essa questão do acompanhamento das famílias e encaminhamento para o mercado de trabalho está em via de encerrar. (Coordenadora do CRAS Maracanã).

Um dos assuntos recorrentes, tanto no discurso dos participantes dos grupos focais quanto das gestoras entrevistadas, foi a necessidade de melhor integração e articulação entre o Bolsa Família e programas complementares, principalmente nas áreas de capacitação profissional e inclusão produtiva, bem como ampliação destes, a fim de criar maiores possibilidades de desenvolvimento das famílias atendidas, já que essa articulação tem se mostrado insuficiente e mesmo que esses programas sejam ocupados em sua maioria por beneficiários, ainda não conseguem cobrir boa parte dos usuários do Bolsa Família no município. Esses aspectos foram enfatizados nos discursos a seguir:

É a questão de desenvolver projetos tanto na área social como na parte mesmo financeira de melhoria pra trazer emprego.

[...]

Eu quero dizer que em relação a esse benefício, perto do que “tá” precisando pra melhorar a grande massa do país, não vai influenciar quase nada, entendeu? Como ele tá dizendo aí, uma parte das famílias recebe o benefício e quebra o galho ali, vamos supor, uns dois, três dias, mas e depois? O cara pega um Bolsa Família de, vamos supor, uns 100 reais e o que que ele faz pra família dele de quatro ou cinco pessoas? Quer dizer, isso seria só uma ajuda, mas... de qualquer forma vem essa ajuda, mas e os outros projetos sociais que não expandem? Teve esse projeto agora pra cá, tenho a oportunidade de tá participando aqui inclusive porque as empresas também tão precisando. (Beneficiário, Grupo focal).

O problema é a questão de emprego. E uma coisa que eu acho que precisa ser melhor articulada é essa ponte do término do curso pro mercado de trabalho, que é uma falha muito grande dentro da assistência. Porque não cabe só a nós. Tudo vem pra gente como se a gente pudesse abarcar o mundo e na verdade não dá. E se não trabalhar articulado não tem como. E aí eu acho que há uma falha nessa articulação, essa quebra bem aqui. Até tem um setor responsável dentro da Secretaria, mas ele fica de mãos atadas eu acho que pela questão burocrática. (Coordenadora do CRAS Maracanã).

É que de fato ele fosse efetivo como ele foi pensado. Ele foi pensado num programa integrado em diferentes políticas públicas. [...]. O Bolsa Família surgiu como uma estratégia de combate à fome, então a gente não precisa perder de vista esse norte, a necessidade da articulação de diferentes políticas públicas. [...]. Então são desafios e mais desafios que a gente vai enfrentando. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

Desse modo, as questões acima mencionadas indicam que ainda são necessários alguns aperfeiçoamentos no Programa Bolsa Família para que este possa ser mais eficaz no sentido de promover a emancipação sustentada das famílias beneficiárias. Como observado, a articulação insuficiente com programas e ações nas

áreas de capacitação profissional e inclusão produtiva, bem como a existência de limites quantitativos e qualitativos acabam não oferecendo “perspectivas concretas de autonomização, entendida como a possibilidade de auferir renda proveniente do trabalho, com poucas possibilidades de real alteração nas condições de inserção no mercado de trabalho” (SILVA et al., 2016, p. 98).

Por fim, no que diz respeito à existência ou não de um efeito-preguiça sobre a inserção laboral dos beneficiários, a maioria dos entrevistados afirma não acreditar que o recebimento do benefício provoque acomodação, até mesmo porque, como mencionado anteriormente, o valor recebido é muito pequeno a ponto de dispensar a necessidade de trabalhar. As falas a seguir ilustram esse ponto de vista:

E eu tenho certeza que a maioria das pessoas, acho que só a minoria mesmo que diz assim que não quer trabalhar porque já tem esse benefício, mas a maioria quer é trabalhar e se vier uma empresa, uma cidade que tenha bastante serviço pra população, eu tenho certeza que ela não vai querer ficar de beneficiozinho podendo ter a oportunidade de melhorar de vida, ter estabilidade financeira, fazer o que quer. (Beneficiária, Grupo focal).

Na verdade, é um grande preconceito. É, ao meu ver, mais uma das formas de criminalização da pobreza. [...]. Esse benefício, ele incomoda. Ele irrita as famílias de alto poder aquisitivo que sempre se utilizaram da mão-de-obra das populações mais vulneráveis. [...]. Então quando as famílias hoje não aceitam mais subordinar determinados serviços por situações, porque tem o benefício, pra muitos isso é motivo de preguiça, é acomodação. Nós temos um povo que trabalha, que trabalha muito, mas temos situações muito complexas e nessa relação é muito mais fácil dizer, ainda falar hoje em meritocracia sem ter dado direito nenhum de poder se organizar. Então é muito complicado, particularmente me incomoda muito isso porque nas falas que a gente vai acompanhando das famílias que são atendidas em determinados eventos, se você pergunta quem é usuário do Bolsa Família elas tem vergonha de dizer que são usuárias. Um programa que é de direito, que da forma que foi criminalizado, a intenção que parece é que todo mundo que tá lá ou tá roubando um benefício que recebeu de forma indevida ou é preguiçoso da forma mais tranquila de ser.

[...]

Eu acho que a gente tem um mito muito grande sobre isso, como se o benefício fosse gerar acomodação. Penso que a dificuldade de inserção no mercado de trabalho ela é enorme hoje, mais forte ainda agora nos últimos anos, então, assim, nossos usuários tem uma relação muito forte com eles que é a baixa escolaridade. Isso é impeditivo de entrar no mercado de trabalho. Logo, se eles não conseguem entrar no mercado de trabalho e tem um benefício já caracteriza como se eles não entrassem por escolha própria. (Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social).

Observa-se, através das falas dos entrevistados, uma ausência de compreensão por parte da sociedade, já que em muitos casos os beneficiários do programa são taxados de preguiçosos e responsabilizados pela sua situação de

desemprego e pobreza, desconsiderando o fato de que a inserção no mercado de trabalho não é determinada apenas pelas capacidades individuais, mas depende de outros fatores estruturais e conjunturais. De acordo com Konrath (2014), essa situação

Aponta a terrível chantagem moral que éposta socialmente pelo novo capitalismo, que tacha de parasita quem não trabalha e nega condições sociais de pleno emprego, fazendo com que o trabalho seja mais valorizado por aquele que não o tem: a vítima do desemprego, que nessa situação aceita qualquer emprego ruim para estar em atividade (KONRATH, 2014, p. 128).

Desse modo, constata-se que os indivíduos desejam ter um trabalho estável, que proporcione segurança e autonomia, o que dispensaria a necessidade de receber o benefício. No entanto, diante da ausência de perspectivas e da demora para conseguir um emprego, muitas das vezes acabam aceitando empregos instáveis e com baixos salários. Portanto, em geral, não existe uma “preferência” dos beneficiários pelo trabalho informal. Isso ocorreria entre grupos específicos nos quais os indivíduos, principalmente devido ao baixo nível de instrução, não possuem outra opção a não ser o trabalho informal. Além disso, a tendência à informalidade pode ser verificada nos casos em que, também devido ao baixo nível de instrução, os beneficiários conseguem apenas empregos formais instáveis e mal remunerados, sendo, na opinião destes, mais vantajoso auferir uma renda do trabalho informal que, somada ao benefício do Bolsa Família, muitas vezes consegue ser equivalente à renda das ocupações anteriores.

Em síntese, as percepções e opiniões coletadas nas entrevistas, relacionadas aos possíveis impactos do Programa Bolsa Família sobre a inserção laboral, demonstram que, apesar de existir uma tendência à redução da oferta de trabalho das mulheres em virtude da dedicação ao trabalho doméstico, em geral o recebimento da transferência monetária não estimula a acomodação e diminuição da oferta de trabalho por parte dos beneficiários.

### 3 CONCLUSÃO

Apesar dos resultados positivos obtidos pelo Bolsa Família não só relacionados à redução dos índices de pobreza, mas também em outras áreas como educação e saúde, grande parte da população ainda possui uma concepção muito negativa acerca do programa. Nesse sentido, uma das principais críticas feitas em

relação ao programa é o possível impacto negativo que geraria sobre o mercado de trabalho, ou seja, o recebimento da transferência monetária estimularia a acomodação e diminuição da oferta de trabalho por parte dos beneficiários, o que ficou conhecido como efeito-preguiça. Aliado a isso, existe o argumento de que muitos beneficiários, mesmo não deixando de trabalhar, teriam uma tendência a permanecer na informalidade por medo de não serem elegíveis, considerando que o aumento na renda faria com que as famílias não se enquadrasssem mais nos critérios de seleção do programa.

Acerca desses aspectos, a pesquisa realizada apontou que, no município de São Luís, cujos indicadores sociais econômicos demonstram a necessidade do desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza e à desigualdade, os indivíduos atendidos pelo Bolsa Família, em geral, são os que se encontram em situação mais vulnerável no que diz respeito aos critérios relacionados ao trabalho e à renda, em comparação aos não-beneficiários incluídos no Cadastro Único.

No que diz respeito à questão da informalidade, os dados analisados e as entrevistas realizadas confirmam a existência dos casos de permanência dos beneficiários na informalidade devido ao medo de não serem elegíveis ao programa. Nesses casos, existe um receio por parte desses indivíduos de perderem o benefício concedido pelo governo e, caso fiquem desempregados, não consigam retornar ao programa. Entretanto, em geral, não existe uma “preferência” dos beneficiários pelo trabalho informal. Como foi visto, isso ocorreria entre grupos específicos, a exemplo dos trabalhadores domésticos que, principalmente devido ao baixo nível de instrução, possuem grande dificuldade de inserção no mercado de trabalho formal e na maior parte das vezes só conseguem ter acesso a trabalhos precários e instáveis. Sendo assim, pode-se concluir que o mais importante para a maioria dos beneficiários é ter um emprego, independentemente deste ser no mercado formal ou informal, pois a situação mais temida é não ter uma renda ou esta ser insuficiente para garantir o seu sustento.

Constatou-se ainda que, embora a qualificação seja um fator importante para garantir melhores e maiores oportunidades de emprego, esta não garante aos indivíduos uma inserção no mercado de trabalho, o que corrobora com o entendimento de alguns autores, como Castel (2015), de que esta inserção é determinada por outros fatores estruturais e conjunturais, além do nível de instrução, tais como a insuficiência

de demanda para absorver todas as categorias de trabalhadores, originando um novo problema a ser enfrentado pelas sociedades contemporâneas: “a possível não empregabilidade dos qualificados”. Nesse sentido, segundo o autor, as políticas de inserção acabam assumindo a função de “ocupar-se dos válidos invalidados pela conjuntura”, visto que, diante da precariedade existente no mundo do trabalho e da dimensão da pobreza e vulnerabilidade que ainda se fazem presentes no país, acabam perdendo a sua proposta de provisoriação, de ajuda limitada no tempo, passando a assumir cada vez mais um caráter permanente, pois apesar de contribuírem para a melhoria das condições de vida dos beneficiários, muitas vezes ainda não conseguem transformá-las definitivamente.

Acerca das ações direcionadas para a qualificação dos beneficiários, verificou-se que, embora exista uma articulação entre o Bolsa Família e programas complementares voltados para capacitação profissional e inclusão produtiva, há uma necessidade de melhor integração e ampliação destes programas, visto que estes ainda não conseguem cobrir boa parte dos beneficiários no município. Além disso, observou-se a existência de limites qualitativos em relação às ações de qualificação profissional, pois muitos dos cursos são oferecidos sem a realização de um estudo prévio acerca do mercado de trabalho local.

Sendo assim, os aspectos levantados indicam que ainda são necessários alguns aperfeiçoamentos no Bolsa Família para que este possa proporcionar melhores condições e oportunidades de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, criando maiores possibilidades de autonomização das famílias atendidas. Além disso, embora o programa preveja ações complementares voltadas para a capacitação dos beneficiários, há que se considerar as novas exigências do mercado de trabalho, que demanda trabalhadores cada vez mais qualificados, e o perfil do público atendido pelo programa.

Por fim, no que diz respeito ao argumento de que o recebimento da transferência monetária oferecida pelo governo estimularia a acomodação dos beneficiários, o que ficou conhecido como efeito-preguiça, observou-se que, em geral, os indivíduos incluídos no programa não deixam de trabalhar ou de buscar um emprego, até mesmo porque, como foi mencionado, o valor do benefício não é suficiente para sustentar uma família e dispensar a necessidade de trabalhar. Adicionalmente, o fato de as titulares do benefício serem em regra mulheres pode explicar o elevado percentual de beneficiários que não trabalham, já que estas, em

sua maioria, se dedicam exclusivamente às tarefas domésticas e à família sem obter qualquer remuneração.

Em suma, diante dos aspectos levantados pode-se concluir que, apesar da tendência à redução da oferta de trabalho observada entre as mulheres, em geral o recebimento do benefício não estimula a acomodação ou diminuição da oferta de trabalho por parte dos beneficiários. Além disso, embora seja evidente que uma parcela dos beneficiários permaneça na informalidade para não perder o benefício, considerando que o aumento na renda faria com que as famílias não se enquadrasssem mais nos critérios de elegibilidade, evidencia-se que a permanência no mercado de trabalho informal, na maioria das vezes, não se dá por escolha do indivíduo, mas sim pelo fato de que, em geral, pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza não se viabilizam em condições dignas de trabalho, tendo acesso somente a trabalhos precários e de baixa remuneração, o que em parte justificaria também o fato de tantos indivíduos necessitarem receber o benefício do programa.

## REFERÊNCIAS

- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em: 09 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Social e Combate à Fome. **Bolsa Família. O que é**. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<https://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 9 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Social e Combate à Fome. O que é e para que serve. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>>. Acesso em: 9 set. 2016
- \_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**, 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 9 out. 2014.
- CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015.
- COGGIOLA, Osvaldo. Crise, Novas Tecnologias e Classe Operária. In: COGGIOLA, Osvaldo; KATZ, Claudio. **Neoliberalismo ou crise do capital?** 2ª ed. São Paulo: Xamã, 1996.
- GATTI, Bernadete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2014. Disponível em: <[www.cidades.ibge.gov.br/](http://www.cidades.ibge.gov.br/)>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Trimestral**. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad\\_continua/defaulttab.shtml](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pnad_continua/defaulttab.shtml)>. Acesso em: 20 dez. 2016.
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dados macroeconômicos e regionais**, 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- KONRATH, Ângela Maria. **O trabalho como condição humana**: do moderno Prometeu ao animal laborans e o homo faber: o trabalho intensificado e as garantias do direito ao trabalho. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2014. Disponível em: <<ftp://ftp.trt12.gov.br/biblioteca/52567.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2017.
- OLIVEIRA, Luís Felipe Batista; SOARES, Sergei Suarez Dillon. Efeito preguiça em

programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (Orgs.). **Programa Bolsa Família**: uma década de inclusão e cidadania: Sumário executivo. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321\\_pbf\\_sumex\\_portugues.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/140321_pbf_sumex_portugues.pdf)>. Acesso em: 06 mai. 2017.

PAIVA, Beatriz Augusto de; MATTEI, Lauro. 01. Notas sobre as políticas sociais no Brasil: a primeira década do século XXI. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 175-194, 2009. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/teo/ojs/index.php/fass/article/view/6339>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: \_\_\_\_\_. **Pesquisa avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras, 2013.

\_\_\_\_\_. et al. **A pobreza enquanto categoria teórica e sua expressão no Bolsa Família**. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

SOARES, F.V. **O Assistencialismo e o Bolsa Família**. Brasília: MDS, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/artigo-o-assistencialismo-e-o-bolsa-familia>>. Acesso em: 19 out. 2016.

ZIMMERMANN, Clóvis. **Um primeiro olhar sobre o Programa Fome Zero: reflexões sobre o primeiro ano de implementação**. 2007. Disponível em: <<http://www.espacoacademico.com.br/041/41czimmermann.htm>>. Acesso em: 10 et. 2016.