


O Bolsa Família e seus impactos sobre a inserção laboral de beneficiários no município de São Luís

The Bolsa Família and its impacts on the labor insertion of beneficiaries in the city of São Luís

Livia Maria Mendonça Jansen de Mello^a

 <https://orcid.org/0000-0002-7792-6368>

Resumo: O presente estudo discute os possíveis impactos do Programa Bolsa Família sobre a inserção laboral de seus beneficiários no município de São Luís. Desenvolve-se o perfil dos beneficiários residentes no município em termos de sua situação no mercado de trabalho e apresentam-se os resultados da pesquisa de campo realizada com gestores locais e beneficiários e não beneficiários do programa, de modo a apreender as possíveis mudanças, em termos de inserção laboral, experimentadas pelos beneficiários.

Palavras-chave: Mercado de trabalho. Bolsa Família. Programa de Transferência de Renda.

Abstract: This study discuss the possible impacts of the Bolsa Família Program on the labor insertion of its beneficiaries in the city of São Luís. It develops the profile of the beneficiaries residing in the city in terms of their situation in the labor market and presents the results of the field research carried out with local managers and beneficiaries and non-beneficiaries of the program, in order to apprehend the possible changes, in terms of labor insertion, experienced by the beneficiaries.

Keywords: Labor market. Bolsa Família. Income Transfer Programs.

^aInstituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IFMA), São Luís/MA, Brasil.

Recebido: 11/7/2019 ■ Aprovado: 8/10/2019

Introdução

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 relacionado ao programa é o seu possível impacto negativo sobre o mercado de trabalho. Muitos argumentam que os indivíduos que recebem o benefício apresentam maior tendência a reduzir a oferta de trabalho ou permanecer na informalidade e que em vez de representar um incentivo à inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, à busca por ascensão social, o programa estimularia a acomodação e a diminuição da oferta de trabalho dos beneficiários, o que ficou conhecido como efeito preguiça.

Sendo assim, este estudo objetiva discutir os possíveis impactos do Programa Bolsa Família sobre a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho no município de São Luís (MA). Na primeira seção, procederemos a uma análise dos microdados do Cadastro Único,¹ cedidos

¹ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um banco de dados que contém informações, inseridas por cada município, que permitem identificar as famílias

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, 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. Na segunda 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.

1. Perfil laboral dos beneficiários do Bolsa Família no município de São Luís

Em São Luís, capital do estado do Maranhão, há 163.488 famílias inseridas no Cadastro Único, de acordo com levantamento feito em novembro de 2016. 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% são beneficiárias do PBF (268.572). Já, ao se considerar apenas as pessoas cadastradas em idade de trabalhar² (312.262), essa proporção cai para 53,20% (166.105 beneficiários).

No que diz respeito aos beneficiários em idade de trabalhar, 54,04% (89.770 pessoas) declararam não ter trabalhado na última semana, percentual ligeiramente inferior em relação aos não beneficiários que é de 59,32% (86.699 pessoas). Desse modo, não se pode afirmar que esse

de baixa renda existentes no país, de modo que o governo possa conhecer melhor sua realidade socioeconômica, selecionando e incluindo essas famílias em diversos programas federais (Brasil, 2015).

² Nessa seção, todos os dados analisados terão como referência as pessoas em idade de trabalhar (catorze anos ou mais).

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 1. 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 1. 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 2, 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%).

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

Tabela 2. 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		89.770	54,04%	86.699	59,32%
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).

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 vezes, só conseguem ter acesso a trabalhos precários, o que novamente indica a focalização do programa para a população mais vulnerável.

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 essa 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 deles (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 a essa questão, esses 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.

Ao se analisar 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 era de 57,68%.

Tabela 3. 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	3	1	0
Pré-escola (exceto CA)	4	21	2	3
Classe de alfabetização — CA	44	322	44	61
Ensino Fundamental (1ª a 4ª série)	4.443	10.864	7.757	4.189
Ensino Fundamental (5ª a 8ª série)	10.099	10.994	19.540	8.636
Ensino Fundamental regular (duração de nove anos)	706	545	889	391
Ensino Fundamental especial	121	225	124	110
Ensino Médio	29.156	37.458	40.066	32.232
Ensino Médio especial	254	198	219	143
Ensino Fundamental EJA (1ª a 4ª série)	107	145	199	82
Ensino Fundamental EJA (5ª a 8ª série)	273	210	308	142
Ensino Médio EJA	139	116	159	73
Ensino Superior, Especialização, Mestrado, Doutorado	604	1.831	333	1.531
Alfabetização para adultos	7	26	3	11
Nenhum	17	45	5	27
Sem resposta	43.796	23.696	1.588	1.424
Total	89.770	86.699	71.237	49.055

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

Analisando 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 era de 65,99%.

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 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 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 4, 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 esse 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 mínimo³ e que, entre as não beneficiárias, 75,83% possuem renda familiar *per capita* mensal superior

³ Salário mínimo de R\$ 880,00.

a 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 dentre as 25.030 famílias cadastradas que estão dentro da linha de pobreza, cerca de 67% são beneficiárias (16.776 famílias).

Tabela 4. Distribuição das famílias cadastradas, beneficiárias e não beneficiárias, segundo a renda familiar *per capita* — São Luís, 2016

Faixa de renda familiar <i>per capita</i>	Cadastradas		Beneficiárias		Não beneficiárias	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Até R\$ 85,00	74.864	45,79%	64.466	74,69%	10.398	13,47%
Entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00	25.030	15,31%	16.776	19,44%	8.254	10,69%
Entre R\$ 170,01 e 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).

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.

2. 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).

Foram realizados três grupos focais no município de São Luís, com o número de participantes variando entre seis e doze, sendo o primeiro com beneficiárias do Bolsa Família, o segundo com não beneficiários do programa, mas inscritos no Cadastro Único, e o terceiro grupo com beneficiários do programa inscritos em cursos de capacitação oferecidos pelo governo federal, todos conduzidos com o auxílio de um roteiro. Esses grupos focais ocorreram no bairro do Maracanã, considerado um dos mais carentes do município, onde o Cras atende cerca de 8.104 famílias⁴ inscritas no Cadastro Único e disponibiliza uma quantidade significativa de ações voltadas para a capacitação dos beneficiários e não beneficiários residentes na região, considerando a proximidade com o IFMA do Campus Maracanã, onde são oferecidos cursos de capacitação pelo governo federal. Já as entrevistas semiestruturadas, também baseadas em um roteiro de questões pré-elaboradas, foram realizadas com a secretária municipal da Criança e Assistência Social⁵ e com a coordenadora do Cras Maracanã.

Em todos os grupos focais realizados, apenas três, 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 nenhuma mudança quanto à inserção no mercado de trabalho após a inclusão no programa.

Porém, cabe ressaltar que os participantes eram, em sua maioria, 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 delas: “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

⁴ Conforme dados do Cadastro Único de novembro de 2016, cedidos pela SEMCAS.

⁵ A Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) é o órgão da Prefeitura de São Luís responsável pela coordenação do Sistema Único de Assistência Social/SUAS que organiza a Política Pública de Assistência Social em âmbito municipal.

explicar, conforme mencionado anteriormente, o elevado percentual de beneficiários que declaram não trabalhar, já que, como regra, os titulares do benefício são mulheres, que em 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).

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)

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:

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 vezes, conseguem auferir uma renda equivalente a essas ocupações precárias no mercado de trabalho formal. O relato abaixo da secretária 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. [...]. 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. (Secretária 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, os 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 têm experiência... não vai ter nunca experiência porque não dão oportunidade. Mesmo a gente tendo algum curso de capacitação. (Beneficiária, Grupo focal)

Inferese-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 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 vezes os 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, por meio 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. A fala do participante ilustra 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 três anos pra cá. (Beneficiário, 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 demonstra a fala 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 têm essa oportunidade, o benefício entra como um complemento praquela família, né? (Não beneficiária, Grupo focal)

Isso reflete a importância, para os entrevistados, do trabalho como meio para a 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 da vezes, acabam atuando apenas no sentido de compensar os efeitos negativos decorrentes das transformações ocorridas no sistema capitalista, sem conseguir transformar a vida delas de forma decisiva.

A centralidade da questão do trabalho também pode ser observada no relato da secretária 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 bastante 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.

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? Quer dizer, isso seria só uma ajuda, mas... de qualquer forma vem essa ajuda, mas e os outros projetos sociais que não expandem? (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. [...]. E se não trabalhar articulado não tem como. E aí eu acho que há uma falha nessa articulação, essa quebra bem aqui. (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. (Secretária 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 autonomia, 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 para 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 têm 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. 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. [...]. 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 têm 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 têm um benefício, já caracteriza como se eles não entrassem por escolha própria. (Secretária municipal da Criança e Assistência Social)

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 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 deles, 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.

Conclusão

A pesquisa realizada no decorrer deste estudo apontou que, no município de São Luís, os indivíduos atendidos pelo Bolsa Família são, em geral, 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. 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.

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 o 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 de este 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, de que essa 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” (Castel, 2015, p. 521). Nesse sentido, as políticas de inserção, 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 provisoriedade, 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 de forma definitiva.

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 porque, como foi mencionado, o valor do benefício não é suficiente para sustentar uma família e dispensar a necessidade de trabalhar. Além disso, 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 a 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 enquadrassem 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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Social e Combate à Fome. *O que é e para que serve*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em: 9 set. 2017.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista; SOARES, Sergei Suarez Dillon. Efeito preguiça em programas de transferência de renda? In: CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo Côrtes (org.). *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. Acesso em: 6 maio 2017.

SÃO LUÍS. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social. *Dados do Cadastro Único*. São Luís, 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: _____ (coord.). *O Bolsa Família: verso e reverso*. Campinas: Papel Social, 2016.

Sobre a autora

LIVIA MARIA MENDONÇA JANSEN DE MELLO – Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico pela Universidade Federal do Maranhão.

E-mail: liviajansen@gmail.com

