

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

LIVIA MARIA MENDONÇA JANSEN DE MELLO

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

São Luís

2017

LIVIA MARIA MENDONÇA JANSEN DE MELLO

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

São Luís

2017

Mello, Livia Maria Mendonça Jansen de

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. – 2017.

126 f.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2017.

1 Bolsa Família. 2. Mercado de trabalho. 3. Programa de Transferência de Renda. I. Título

CDU: 304:331.5 (812.1 São Luís)

LIVIA MARIA MENDONÇA JANSEN DE MELLO

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

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Socioeconômico.

Aprovada em: 30/08/2017

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof. Dr. Elizeu Serra de Araújo (Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof.^a Dr.^a Annova Míriam Ferreira Carneiro (Examinadora)
Universidade Federal do Maranhão

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste trabalho não teria sido possível sem a colaboração de diversas pessoas e instituições. Sendo assim, gostaria de expressar minha gratidão a todos que contribuíram para que este trabalho se tornasse uma realidade.

Agradeço especialmente:

À Prof.^a Dr.^a Valéria Ferreira Santos de Almada Lima, minha orientadora, por dispor de seu tempo e conhecimento, fundamentais para a elaboração desta dissertação.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico que, através dos conhecimentos transmitidos, contribuíram para o meu aprimoramento acadêmico e profissional.

Aos professores membros da banca examinadora, pelas observações e sugestões que enriqueceram este trabalho.

Aos colegas do mestrado, pelo companheirismo e pelas experiências partilhadas.

A José Rui Reis, Jessé Sales e Laís Maranhão, pelo incentivo e pelas suas reflexões críticas. À Daniele Amorim, pela amizade e pelo auxílio prestado na realização da pesquisa de campo.

Aos funcionários da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS) e do CRAS Maracanã, pela atenção e colaboração prestada sempre que solicitada.

À UFMA e ao IFMA, por me proporcionarem as condições para a concretização deste estudo.

Por fim, agradeço aos meus pais, em especial à minha querida mãe, por todas as oportunidades que me foram oferecidas e por serem as pessoas responsáveis por me tornar quem sou.

RESUMO

O presente estudo tem por objetivo discutir os possíveis impactos do Programa Bolsa Família sobre a inserção laboral de seus beneficiários no município de São Luís. Abordam-se as mudanças ocorridas no mundo do trabalho decorrentes do processo de reestruturação capitalista e os principais aspectos relativos à reconfiguração das políticas sociais a partir do advento do neoliberalismo. Analisa-se o contexto sócio-histórico de emergência do Bolsa Família e apresenta-se uma caracterização geral do programa, destacando sua proposta de unificação dos programas de transferência de renda, seu desenho institucional, bem como a concepção de pobreza e de focalização em que se fundamenta. Desenvolve-se uma caracterização socioeconômica do município de São Luís, com destaque para os dados que retratam a situação do mercado de trabalho, seguida da análise de microdados do Cadastro Único, a fim de traçar 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 diversos pontos de vista acerca das possíveis mudanças, em termos de inserção laboral, experimentadas pelos beneficiários a partir da inclusão no Programa. Por fim, infere-se que, apesar de se observar uma tendência à redução da oferta de trabalho e à informalidade entre grupos específicos, em geral o recebimento da transferência monetária não estimula a acomodação e diminuição da oferta de trabalho por parte dos beneficiários.

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

ABSTRACT

This study aims to discuss the possible impacts of the Bolsa Família Program on the labor insertion of its beneficiaries in the city of São Luís. It addresses the changes in the labor market resulting from the process of capitalist restructuring and the main aspects of the reconfiguration of social policies from the advent of neoliberalism. The socio-historical emergency context of Bolsa Família is analyzed and a general characterization of the program is presented, highlighting its proposal of unifying the income transfer programs, their institutional design, as well as the conception of poverty and focus on which is based. It develops a socioeconomic characterization of the city of São Luís, highlighting the data that describe the labor market situation, followed by the analysis of micro data from the Cadastro Único, in order to draw 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 diverse points of view about the possible changes, in terms of labor insertion, experienced by the beneficiaries from the inclusion in the program. Finally, it is concluded that, although there is a tendency of reduction of labor supply and informality among specific groups, in general the receipt of the monetary transfer does not stimulate accommodation and decreased of labor supply by the beneficiaries.

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

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Rendimento médio nominal de todos os trabalhos, habitualmente recebido por mês, pela população em idade de trabalhar ocupada – São Luís, 2016.....	81
Tabela 2	- Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo sexo e condição de ocupação – São Luís, 2016.....	82
Tabela 3	- Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo condição de ocupação e função principal – São Luís, 2016.....	83
Tabela 4	- Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo os níveis de instrução – São Luís, 2016.....	84
Tabela 5	- Distribuição dos beneficiários e não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo condição de ocupação e nível de instrução – São Luís, 2016.....	86
Tabela 6	- Distribuição das famílias cadastradas, beneficiárias e não-beneficiárias, segundo renda familiar per capita – São Luís, 2016.....	89
Tabela 7	- Distribuição dos beneficiários, ocupados na última semana, segundo função principal e remuneração do emprego – São Luís, 2016.....	90
Tabela 8	- Distribuição dos não-beneficiários, ocupados na última semana, segundo função principal e remuneração do emprego – São Luís, 2016.....	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Composição do Valor Adicionado Bruto (1000 R\$) - São Luís, 2014.....	75
Gráfico 2	- Distribuição da população em idade de trabalhar – São Luís, 2016.....	77
Gráfico 3	- Distribuição percentual da população em idade de trabalhar, ocupada e desocupada, segundo os grupos de idade – São Luís, 2016.....	78
Gráfico 4	- Distribuição percentual da população em idade de trabalhar, ocupada e desocupada, segundo os níveis de instrução – São Luís, 2016.....	79
Gráfico 5	- Distribuição percentual da população com emprego formal, segundo setor de atividade econômica – São Luís, 2015.....	80

LISTA DE SIGLAS

ALUMAR	-	Consórcio de Alumínio do Maranhão
BPC	-	Benefício de Prestação Continuada
BSP	-	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
BVJ	-	Benefício Variável Jovem
CNAS	-	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	-	Centro de Referência de Assistência Social
IBGE	-	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	-	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFMA	-	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDS	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	-	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
NIS	-	Número de Identificação Social
PETI	-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	-	Programa de Garantia de Renda Mínima
PIB	-	Produto Interno Bruto
PNAD	-	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	-	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRONATEC	-	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTRC	-	Programas de Transferência de Renda Condicionada
RAIS	-	Relação Anual de Informações Sociais
SEMCAS	-	Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social
SINE	-	Sistema Nacional de Emprego

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	10
2	TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO.....	20
2.1	O trabalho no atual estágio de desenvolvimento do Capitalismo.....	21
2.2	O Neoliberalismo e sua incidência nos Sistemas de Proteção Social na América Latina: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada.....	35
3	O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Antecedentes, concepção e desenho.....	47
3.1	Contexto sócio-histórico de emergência do Bolsa Família.....	47
3.2	O Bolsa Família: concepção e desenho.....	61
4	O BOLSA FAMÍLIA E A INSERÇÃO LABORAL DOS BENEFICIÁRIOS NO MUNICÍPIO DE SÃO LUÍS.....	73
4.1	Caracterização socioeconômica do município de São Luís com ênfase no mercado de trabalho.....	74
4.2	Perfil laboral dos beneficiários do Bolsa Família no município de São Luís.....	81
4.3	Possíveis impactos do Programa Bolsa Família em termos de inserção laboral dos beneficiários do município de São Luís.....	93
5	CONCLUSÃO.....	108
	REFERÊNCIAS.....	112
	ANEXOS.....	118
	APÊNDICES.....	124

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 pobreza¹ e 81,91 milhões em extrema pobreza² 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 formal³ (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.

Os programas de transferência de renda adquiriram maior relevância em âmbito mundial a partir da década de 1980, diante das grandes transformações ocorridas no plano econômico, social e do trabalho, manifestadas durante a crise estrutural por que passava o sistema capitalista. A grande concentração de capitais e o aumento da concorrência, intensificados ainda mais pela disseminação dos processos de globalização e liberalização dos mercados, além da Revolução Tecnológica iniciada nos anos 1970, trouxeram graves consequências para o mercado de trabalho, sobretudo pela elevação do desemprego. Essas transformações impuseram mudanças no padrão de regulação econômico e social do capitalismo, assim como a demanda por ações direcionadas ao enfrentamento do desemprego e da pobreza crescentes (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

¹ A linha de pobreza aqui considerada é o dobro da linha de extrema pobreza.

² 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).

³ 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).

O baixo crescimento econômico se tornou um impedimento à continuidade do pleno emprego, tido como elemento principal de sustentação do Welfare State⁴. As modificações ocorridas no padrão produtivo levaram ao surgimento de novas relações de trabalho, acabando por comprometer a sociedade salarial e contribuindo para o aumento da desigualdade de renda. Essas situações trouxeram a necessidade de redimensionamento do Welfare State, visto que a sua estrutura tradicional não teria mais sustentação diante de novas expressões da questão social emergidas no âmbito da economia globalizada (POCHMANN, 2004).

Assim, houve a substituição do modelo até então vigente de promoção do bem-estar pelo chamado Bem-Estar Mix, em que o mercado e o Terceiro Setor passaram a assumir parte das funções do Estado. Portanto, a intervenção do Estado no campo social passou a ser a mínima possível, através de ações focalizadas na extrema pobreza e com o intuito de complementar a ação da filantropia empresarial (SILVA, 2005).

Foi a partir destas circunstâncias que o debate internacional apontou a necessidade de reforma dos programas sociais, destacando os Programas de Transferência de Renda⁵ como uma alternativa à pobreza crescente, além de promover a inclusão via estímulo ao consumo e contribuir para o aquecimento das economias locais, principalmente nos municípios mais pobres onde grande parte da renda que circula é proveniente de transferências monetárias do governo.

Já no Brasil, de acordo com Cohn (2004), não se chegou a constituir um Estado de Bem-Estar Social nos padrões dos países desenvolvidos, já que o Sistema de Proteção Social era baseado no padrão da “Cidadania Regulada”, no qual as políticas implementadas tornaram-se privilégio dos trabalhadores assalariados inseridos formalmente no mercado de trabalho. Durante o período subsequente ao pós-guerra até o início dos anos 1980, não era destinada atenção adequada por parte do Estado à questão da pobreza. As ações do Estado eram conduzidas com o objetivo de alcançar o desenvolvimento econômico, e entendia-se que este levaria naturalmente ao desenvolvimento social, com a inserção dos excluídos no mercado formal de trabalho.

⁴ O Welfare State foi construído nos países capitalistas desenvolvidos no modelo keynesiano de economia de mercado, combinando crescimento econômico e pleno emprego com políticas sociais que estimulam a produção e o consumo (MESTRINER, 2001 apud SOUSA, 2010). Neste caso, o Welfare State pauta-se na intervenção do Estado na economia, como meio de compensar as disfuncionalidades decorrentes do modo de produção capitalista.

⁵ Os programas de transferência de renda foram criados segundo a ideia de que os beneficiários possuem autonomia para decidir como utilizar o benefício por saber quais são as suas maiores necessidades, comportando-se como agentes econômicos efetivos no mercado, inserindo-se num contexto amplo de relações por meio das quais podem gradativamente amenizar os efeitos de sua condição de pobreza (SANTANA, 2007).

Somente a partir da década de 1990⁶, a questão da pobreza adquire maior destaque entre os governos e passam a ser implementadas políticas específicas com o intuito de reduzir as desigualdades sociais (COHN, 2004 apud SANTANA, 2007).

De acordo com Gomes (2006), o modelo neoliberal adotado tardiamente no Brasil a partir da década de 1990 e suas implicações na redefinição do papel do Estado trouxeram consequências significativas, sobretudo na área social. O Estado tem se eximido cada vez mais de sua responsabilidade social e ampliado sua função de facilitador dos interesses do grande capital, “com seus principais centros decisórios sendo internacionalizados e servindo ao processo de acumulação do capital em escala global” (GOMES, 2006, p. 230).

Desse modo, a adoção de um modelo de desenvolvimento econômico sob a ótica neoliberal com o objetivo de inserir o Brasil na economia globalizada trouxe como consequência a precarização do trabalho, o desemprego e o aumento na desigualdade na distribuição de renda, destacando-se o crescimento do mercado informal de trabalho, considerado fundamental para a reprodução e desenvolvimento do Capitalismo nos países periféricos (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

O debate sobre a introdução de programas de transferência de renda como políticas voltadas ao atendimento das necessidades sociais adquiriu maior importância a partir de 1991, quando foi aprovado pelo Senado o Projeto de Lei nº 80/91 do Senador Eduardo Suplicy (PT/SP), instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima para todos os brasileiros maiores de 25 anos. Todavia, apesar de ter sido aprovado pelo Senado, o projeto foi arquivado.

A partir dessa iniciativa, desenvolveu-se um processo de introdução de programas de transferência de renda no Brasil, destacando-se atualmente o Programa Bolsa Família, que surgiu da unificação de diversos programas de transferência de renda então existentes no país. O programa, instituído no governo Lula pela Lei nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004, foi criado com o objetivo de proporcionar a autonomização das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza⁷ através da articulação entre uma transferência monetária com ações e programas complementares nas áreas da educação, saúde e assistência social, contribuindo para a redução da situação de pobreza no país (BRASIL, 2014).

⁶ A década de 90 representou um período de acirramento de contradições. De um lado, testemunhou-se a conquista de direitos sociais e trabalhistas através da instituição do conceito de Seguridade Social, estabelecido pela Constituição Federal de 1988. E de outro, o avanço de políticas de inserção com características cada vez mais restritivas, que adotariam critérios muito baixos de corte de renda para fixação da linha da pobreza, de modo a permitir o acesso das populações aos Programas de Transferência de Renda (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

⁷ Segundo o Brasil (2014), as famílias pobres atendidas possuem renda mensal por pessoa entre R\$ 77,01 e R\$ 154 e as extremamente pobres, renda mensal por pessoa de até R\$ 77.

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, XXXX)⁸, o programa atende hoje cerca de 13,3 milhões de famílias em todo o país⁹, 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% encontra-se desocupada¹⁰.

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).

No entanto, existem muitas críticas no sentido de que as políticas adotadas no país com o objetivo de amenizar ou resolver a questão da desigualdade, especificamente os programas de transferência de renda, possuem um caráter mais assistencialista e compensatório do que uma perspectiva sustentável, não sendo suficientes para dar a oportunidade de ascensão social à toda a população pobre.

Nesse sentido, Lavinias et al. (2000, p. 4) afirmam que

Os programas compensatórios são reconhecidos como pouco eficazes e bastante ineficientes, corroborando evidências de que o aporte compensatório pouco agrega ao bem-estar dos grupos sociais em situação de risco alimentar e extrema pobreza. [...]. No entanto, a magnitude da indigência que ainda hoje compromete o desenvolvimento do país não permite que se descartem medidas compensatórias que possam verdadeiramente aliviar a pobreza e assegurar um patamar básico de cidadania.

⁸ 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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.

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 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, conseqüentemente, 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?

Portanto, devido a relevância assumida pelo programa, como uma iniciativa que busca proporcionar a autonomização de famílias pobres, contribuindo para a redução da desigualdade no Brasil e, ainda, diante dos problemas identificados e críticas difundidas na imprensa especializada acerca de sua utilização como um mecanismo de manutenção da dependência das famílias atendidas e do ciclo de reprodução da pobreza, 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.

A princípio, a motivação para a realização desta investigação surgiu da necessidade de dar continuidade às minhas pesquisas sobre programa de transferência de renda, pobreza e desigualdade social, realizadas durante a graduação. Além disso, venho observando a concepção negativa das pessoas com as quais convivo acerca do Bolsa Família, que veem o programa apenas como um mecanismo de estímulo à acomodação dos beneficiários.

Desse modo, surgiu a necessidade de realizar uma pesquisa orientada para a compreensão dos efeitos dos Programas de Transferência de Renda, especificamente do Bolsa Família, sobre a inserção no mercado de trabalho, ou seja, se o recebimento da transferência monetária tenderia a manter muitos dos beneficiários em situação de dependência, o que impediria a emancipação das famílias assistidas pelo programa.

Sendo assim, este trabalho busca contribuir para a ampliação do conhecimento sobre o tema e fornecer subsídios que possam ser relevantes para os formuladores e implementadores de políticas públicas voltadas para o enfrentamento do desemprego e da pobreza crescentes.

Tendo como objeto de estudo as mudanças em termos de inserção laboral experimentadas por beneficiários a partir da inclusão no Programa Bolsa Família, este trabalho se caracteriza como uma avaliação de impacto.

Segundo Draibe (2001, p. 21), os impactos se referem “às alterações ou mudanças efetivas na realidade sobre a qual o programa intervém e por ele são provocadas”, sendo o estudo dos impactos geralmente entendido como um tipo de avaliação de resultados, abrangendo os efeitos e resultados, previstos ou não, sobre a realidade na qual o programa intervém.

A respeito disto, convém destacar que, de acordo com Roche (2000, p. 37 apud SILVA, 2013, p. 84), “avaliação de impacto é a análise sistemática das mudanças duradouras ou significativas – positivas ou negativas, planejadas ou não – na vida das pessoas e ocasionadas por determinada ação ou série de ações”. Nesse caso, as alterações ocorridas dependem de intervenções específicas, da ação de sujeitos e do contexto no qual estão inseridos, entendendo-se que a avaliação de impacto identifica as mudanças ocorridas numa situação previamente conhecida, não se podendo afirmar, entretanto, que determinada mudança decorre diretamente do programa social implementado, pois a realidade social na qual este é implementado é um sistema aberto, no qual não é possível isolar e controlar todas as variáveis intervenientes. (SILVA, 2013).

Avaliar impactos é buscar conhecer até que ponto estão sendo alcançados os objetivos do programa, ou seja, os efeitos previstos e esperados, bem como os efeitos imprevistos, positivos ou negativos, decorrentes da implementação do programa, devendo-se considerar que “ao impactar sobre múltiplas dimensões da realidade social, as políticas sociais e os programas sociais são por elas também impactados, não se autonomizando dos contextos históricos onde são implementados” (SILVA; LIMA, 2016, p. 1).

Sendo assim, este estudo parte do pressuposto de que a realidade social é complexa e resulta de múltiplas determinações que precisam ser compreendidas por meio de uma investigação que busque superar a aparência e desvendar a essência dessa realidade. De acordo com Muñiz (1997, p. 174 apud SILVA; LIMA, 2016, p. 2),

A objetividade científica radica no propósito consciente e rigoroso de reproduzir o real nos objetos teóricos. Por isso a maior aproximação ao objetivo está presente no pensamento dialético, que pretende captar sem dogmatismo a essência do real e não as construções que, a pretexto de não contaminar-se de subjetividade, pretendem ater-se somente a fatos observáveis ou a formalizações a-históricas.

Desse modo, levando em conta o processo contínuo de mudanças da realidade e a luta de contrários como sendo fonte de todo desenvolvimento, adotou-se o método dialético desenvolvido por Marx, de modo a apreender as diferentes dimensões do objeto, sua totalidade. A partir da apreensão da realidade — neste caso, de como são estabelecidas as políticas sociais nas sociedades capitalistas —, procurou-se explicar as relações sociais que se estabelecem e as formas com que os sujeitos, movidos por interesses diversos, atuam ou interferem nas políticas sociais, fazendo do desenvolvimento destas um processo contraditório.

Os pressupostos teóricos marxistas também serviram de base para realizar uma análise crítica do sistema econômico, especificamente no contexto do ideário neoliberal, que orientou a implementação de políticas e programas, como é o caso do Bolsa Família. Nesse sentido, o enfoque crítico-dialético permitiu compreender o real a partir de suas contradições, possibilitando ir além da aparência dos fenômenos.

Com relação aos meios de investigação, este estudo teve como procedimento inicial levantamento e pesquisa bibliográfica para um aprofundamento teórico das principais categorias constitutivas do objeto, bem como para conhecer os determinantes e determinações configuradores do Programa Bolsa Família, procedendo-se a uma revisão dos trabalhos disponíveis em livros, trabalhos acadêmicos, revistas científicas e *sites* especializados sobre a temática.

Posteriormente, 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, além do levantamento e pesquisa bibliográfica e documental, foi utilizado como procedimento metodológico a técnica de Grupo Focal que consiste em um “conjunto de

peessoas 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 respeito disso, Silva (2008, p. 18) assinala que

[...] o procedimento de pesquisa social denominado Grupo Focal ou entrevista de grupo é uma alternativa a técnicas de coleta de dados mais tradicionais como questionário e entrevistas individuais. Situa-se no âmbito da pesquisa qualitativa e busca examinar aspectos mais profundos de uma situação considerada a partir do ponto de vista de diferentes sujeitos. [...]. Nesse sentido, os grupos focais são pequenos grupos constituídos de pessoas com interesses e identidades similares, ou especificamente escolhidas para representar uma variedade de opiniões e contextos.

A técnica de grupo focal possibilita a compreensão dos processos de construção da realidade por grupos sociais, bem como a compreensão de comportamentos e atitudes dos indivíduos diante de determinados fatos, permitindo a captação de percepções, hábitos, sentimentos e crenças considerados relevantes para o estudo do tema. Nesse sentido, “o grupo focal permite fazer emergir uma multiplicidade de pontos de vista e processos emocionais, pelo próprio contexto de interação criado, permitindo a captação de significados que, com outros meios, poderiam ser difíceis de se manifestar” (GATTI, 2005, p. 9).

Sendo assim, para o desenvolvimento deste estudo, 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 região¹¹, considerando a proximidade com o

¹¹ O CRAS Maracanã abrange os seguintes territórios: Vila Esperança, Maracanã, Nova República, Vila Industrial, Alegria, Poirão, Vila Sarney, Rio do Meio, Vila Funil, Vila Cruzado, Vila Itamar, Vila Maranhão, Cajueiro, Santa

IFMA do Campus Maracanã, onde são oferecidos cursos de capacitação pelo governo federal. Adicionalmente, o bairro do Maracanã integra um dos módulos do distrito industrial¹² 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 Secretária 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 trabalho está organizado da seguinte forma: além desta Introdução, no capítulo 2 são discutidas as mudanças ocorridas no mundo do trabalho decorrentes do processo de reestruturação capitalista, bem como os principais aspectos relativos à reconfiguração das políticas sociais a partir do advento do neoliberalismo.

O capítulo 3 trata da contextualização da emergência dos Programas de Transferência de Renda no atual estágio de desenvolvimento do Capitalismo, tendo como foco o Programa Bolsa Família, e apresenta uma caracterização geral do programa, destacando sua proposta de unificação dos programas de transferência de renda, seu desenho institucional, bem como a concepção de pobreza e de focalização em que se fundamenta.

No capítulo 4 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 fim, são apresentadas as conclusões resultantes das análises realizadas anteriormente, procurando identificar as possíveis mudanças em termos de inserção laboral experimentadas por beneficiários do município de São Luís a partir da inclusão no Programa.

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.

¹² 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.

2 TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DO NEOLIBERALISMO

No início dos anos 1970, diante da complexa crise vivenciada nos países de economia capitalista, o padrão de acumulação taylorista-fordista e o modelo de regulação keynesiano mostraram-se incapazes de responder às contradições do capital que passa, então, a direcionar seus esforços para o reestabelecimento das taxas de lucros, através da adoção de medidas que possibilitassem a restauração do capital.

Diante desse quadro, origina-se um processo de reestruturação do padrão produtivo existente no qual a modalidade de acumulação taylorista-fordista passa a ser substituída por modelos de acumulação mais flexíveis, visando recuperar os níveis de expansão anteriores. Paralelamente a esse processo, o neoliberalismo passa a se expandir como prática econômica e política com a finalidade de combater o Estado intervencionista e permitir o avanço do processo de internacionalização do capital.

Essas transformações ocorridas em âmbito mundial trouxeram profundas repercussões sobre o mundo do trabalho, tais como a elevação do desemprego estrutural e propagação do trabalho precário nos países capitalistas, colocando em crise a “promessa da inclusão social” e explicitando que a dinâmica do desenvolvimento do capitalismo se baseia na “exacerbação do controle e manipulação do elemento subjetivo do trabalho” (ALVES, 2007, p. 7). Além disso, no que diz respeito às políticas sociais, o neoliberalismo reduziu efetivamente a intervenção do Estado nesse campo, através de cortes nos gastos sociais e reforma de programas. Como consequência, as políticas sociais são alteradas de forma significativa, sendo direcionadas para a privatização, descentralização e focalização.

Diante dos aspectos levantados, este capítulo pretende discutir as mudanças ocorridas no mundo do trabalho bem como os principais aspectos relativos à reconfiguração das políticas sociais a partir do advento do neoliberalismo. E para compreender estes aspectos, o capítulo está organizado em duas seções. Na primeira seção trataremos do trabalho no atual estágio de desenvolvimento do Capitalismo, abordando as principais causas da crise estrutural do capital que levou à implementação de um processo de reestruturação produtiva, o surgimento do neoliberalismo como uma resposta à essa crise por que passava o sistema capitalista e, principalmente, as implicações que essas transformações trouxeram sobre o mundo do trabalho. A segunda seção tratará do neoliberalismo e sua incidência nos Sistemas de Proteção Social, em especial na América Latina, destacando as alterações ocorridas nas políticas sociais, as quais passaram a ser subordinadas às políticas macroeconômicas, bem como a prevalência dos programas de transferência de renda condicionada.

2.1 O trabalho no atual estágio de desenvolvimento do Capitalismo

O período iniciado logo após o término da Segunda Guerra Mundial e que se estendeu até os anos iniciais da década de 1970 foi denominado de “A Era de Ouro do Capitalismo”, ou seja, um período em que “a economia cresceu aceleradamente no mundo todo, com desemprego muito baixo (praticamente no nível friccional) e inflação reduzida” (PAULANI, 2006, p.72).

A Era de Ouro foi marcada pelo modelo de regulação keynesiano, baseado na intervenção do Estado que garantia as condições externas para a produção e acumulação capitalista, cumprindo, de acordo com Trindade (2008, p.134), a sua função de

[...] agente central para manutenção das relações capitalistas de produção”. Além disso, o período foi marcado pela vigência do padrão taylorista-fordista de produção, caracterizado pela produção em massa, controle de tempo e produção em série, que garantiam a obtenção de superlucros¹³.

Em relação ao modelo taylorista-fordista, Antunes (2009, p. 38-39) afirma que

De maneira sintética, podemos indicar que o binômio taylorismo/fordismo, expressão dominante do sistema produtivo e de seu respectivo processo de trabalho, que vigorou na grande indústria, ao longo praticamente de todo século XX, sobretudo a partir da segunda década, baseava-se na produção em massa de mercadorias, que se estruturava a partir de uma produção mais homogeneizada e enormemente verticalizada. [...] Era necessário também racionalizar ao máximo as operações realizadas pelos trabalhadores, combatendo o ‘desperdício’ na produção, reduzindo o tempo e aumentando o ritmo de trabalho, visando a intensificação das formas de exploração.

Entretanto, no final dos anos 1960 e início dos 1970, um quadro crítico se abateu sobre os países de economia capitalista. De acordo com Marx (2013), as crises são inerentes ao modo de produção capitalista e se manifestam por meio das dificuldades de realização das mercadorias. Nesse sentido, a crise dos anos 1970, que teve como causa mais evidente a queda significativa da taxa de lucro vivenciada no período, manifestou-se por meio de uma crise de superprodução, caracterizada pelo excesso de capacidade de produção em relação à demanda.

A queda da taxa de lucro, que determina a evolução cíclica do capitalismo, ocorreu principalmente devido à intensa acumulação de capital observada no período anterior, além da elevação dos salários reais decorrente do aumento do nível de ocupação. Desse modo, baseando-se na teoria marxista sobre a evolução cíclica do capitalismo, era de se esperar que

¹³ Marx ensina que o objetivo do capital é a busca interminável por lucros e o caminho é o processo de produção de mercadorias, via exploração da força de trabalho, que permite a criação da mais-valia. Desse modo, o capitalista sempre busca maneiras de aproveitar o máximo do processo de produção, investindo em novas tecnologias e criando novas formas de explorar a força de trabalho.

houvesse uma mudança na trajetória expansiva das últimas décadas (MONTES, 1999).

Diante do quadro de instabilidade dos mercados e do aumento das exigências dos consumidores, a inovação¹⁴ de produtos e de processos passa a ser fator determinante para o estabelecimento de vantagens competitivas, diferentemente do período anterior em que predominava a produção em larga escala de produtos padronizados. Sendo assim, com o acirramento da concorrência internacional e o caráter diferenciado da demanda surgiram novos padrões de competitividade que levaram ao estabelecimento de estratégias de reestruturação voltadas para a flexibilização não só do processo de produção, mas também das relações trabalhistas e do mercado de trabalho, com a finalidade de retomar os patamares de lucros anteriores (LIMA, 2004).

Nesse contexto, o rígido padrão de acumulação taylorista-fordista e o modelo de regulação keynesiano mostravam-se incapazes de responder às contradições inerentes ao regime de acumulação capitalista. Conforme assinala Antunes (2009, p. 33),

A denominada crise do fordismo e do keynesianismo era a expressão fenomênica de um quadro crítico mais complexo. Ela exprimia, em seu significado mais profundo, uma crise estrutural do capital, onde se destacava a tendência decrescente da taxa de lucro [...]. Era também a manifestação [...] tanto do sentido destrutivo da lógica do capital, presente na intensificação da lei de tendência decrescente do valor de uso das mercadorias, quanto da incontabilidade do sistema de metabolismo social do capital. Com o desencadeamento de sua crise estrutural, começava também a se desmoronar o mecanismo de ‘regulação’ que vigorou, durante o pós-guerra, em vários países capitalistas avançados, especialmente da Europa.

Tendo como agravante o choque do petróleo, que atuou como o catalizador da crise econômica dos anos 1970, a complexa crise estrutural é determinada, portanto, pela lógica interna do modo de produção capitalista. Antunes (2009, p. 31-32) resume bem as principais dimensões do quadro crítico vivenciado a partir dos anos 1970, as quais foram:

- 1) queda da taxa de lucro, dada dentre outros elementos causais, pelo aumento do preço da força de trabalho [...];
- 2) o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista de produção [...], dado pela incapacidade de responder à retração do consumo que se acentuava. Na verdade, tratava-se de uma retração em resposta ao desemprego estrutural que então se iniciava;
- 3) hipertrofia da esfera financeira, que ganhava relativa autonomia frente aos capitais produtivos [...];
- 4) a maior concentração de capitais graças às fusões entre as empresas monopolistas e oligopolistas;

¹⁴ Segundo Coutinho e Ferraz (1994) apud Grasel (2001, p. 70), “o sucesso competitivo passa a depender da criação e da renovação das vantagens competitivas por parte das empresas, em um processo em que cada produtor se esforça para obter peculiaridades que o distingam favoravelmente dos demais”. Nesse contexto, “a inovação é o motor do desenvolvimento” e outros fatores, além do preço baixo, passam a ser determinantes para a sobrevivência das empresas no mercado, tais como flexibilidade, conduta social e melhor qualidade do produto e do atendimento.

- 5) a crise do Welfare State ou do ‘Estado do bem-estar social’ e dos seus mecanismos de funcionamento, acarretando a crise fiscal do Estado capitalista e a necessidade de retração dos gastos públicos e sua transferência para o capital privado;
- 6) incremento acentuado das privatizações, tendência generalizada às desregulamentações e à flexibilização do processo produtivo, dos mercados e da força de trabalho.

Assim, diante das evidências dos limites estruturais do sistema, a partir da segunda metade da década de 1970, o capital passa a direcionar seus esforços para o reestabelecimento das taxas de lucros, através da adoção de medidas que possibilitassem a sua restauração, abrindo, de acordo com Corsi (2010, p. 17), “uma fase de reestruturação do capitalismo de largas consequências para o conjunto da economia mundial, sobretudo para as classes sociais, para as lutas de classe, para a concorrência intercapitalista e para a distribuição espacial da acumulação de capital”.

Devido à baixa da rentabilidade do capital industrial e com o objetivo de recompor os patamares de acumulação, o capital passa a buscar outras formas de valorização fora da esfera produtiva e comercial, deslocando-se para a esfera financeira. De acordo com Chesnais (2005) apud Guhur e Silva (2009, p. 82), a partir dos anos 1980, inaugura-se uma nova etapa da acumulação financeira, “(...) na qual os dividendos se tornam um mecanismo importante de transferência e acumulação, e os mercados de ações o pivô mais ativo”, introduzindo novas formas de relação entre o capital produtivo e o capital financeiro.

Nesse sentido,

Foi esse acúmulo de capitais buscando valorização financeira que levou a uma pressão crescente e a uma grita geral pela liberalização dos mercados financeiros e pela desregulamentação dos mercados de capitais. O modo de regulação do capitalismo, que funcionara no período anterior, dos anos dourados, não se adequava mais a um regime de acumulação que funcionava agora sob o império da valorização financeira. Volátil por natureza, logicamente desconectado da produção efetiva de riqueza material da sociedade, ‘curtoprazista’ e rentista, o capital financeiro só funciona adequadamente se tiver liberdade de ir e vir, se não tiver de enfrentar, a cada passo de sua peregrinação em busca de valorização, regulamentos, normas e regras que limitem seus movimentos (PAULANI, 2006, p. 75).

Assim, o capital em busca da valorização volta a ter liberdade para se movimentar, sem ter que esbarrar em regulamentos que possam limitar os seus movimentos, o que caracteriza o período denominado por Chesnais como mundialização do capital.

Paralelamente às transformações ocorridas na esfera financeira, a crise estrutural trouxe a necessidade de implementação de um processo de reestruturação do capital visando recuperar seu ciclo reprodutivo. De acordo com Antunes (2009), ainda que a crise estrutural possuísse determinações mais profundas, a resposta encontrada foi enfrentar a sua dimensão

mais “fenomênica”, sem modificar os principais fundamentos do modo de produção capitalista. Segundo o autor, trava-se de reestruturar o padrão produtivo existente, com o objetivo de tentar recompor os patamares de lucro anteriores, “utilizando-se [...] de novos e velhos mecanismos de acumulação”. (ANTUNES, 2009, p. 38).

Nesse contexto de esgotamento do processo produtivo e de busca por novas formas de apropriação de mais-valia, a modalidade de acumulação rígida, característica do taylorismo-fordismo, passa a ser substituída ou mesclada por modalidades alternativas caracterizadas pela flexibilização tanto da produção e do mercado, como das relações trabalhistas. Nas palavras de Antunes (2009, p. 49-50),

O capital deflagrou, então, várias transformações no próprio processo produtivo, por meio da constituição de formas de acumulação flexível, do downsizing, das formas de gestão organizacional, do avanço tecnológico, dos modelos alternativos ao binômio taylorismo/fordismo, em que se destaca especialmente o ‘toyotismo’ ou o modelo japonês. Essas transformações, decorrentes da própria concorrência intercapitalista (num momento de crises e disputas intensificadas entre os grandes grupos transnacionais e monopolistas) e, por outro lado, da própria necessidade de controlar as lutas sociais oriundas do trabalho, acabaram por suscitar a resposta do capital à sua crise estrutural.

A adoção de um modelo flexível tem como finalidade alcançar o máximo de produtividade com o menor custo possível como forma de recompor os patamares de lucro do período anterior. De acordo com Antunes (2009, p. 54), esse modelo se baseia em um “padrão produtivo organizacional e tecnologicamente avançado, resultado da introdução de técnicas de gestão da força de trabalho próprias da fase informacional”. Ainda de acordo com o autor, o modelo se desenvolve em estruturas produtivas mais flexíveis, marcadas pela desconcentração da produção e terceirização de serviços, aspectos característicos da “horizontalização” da produção, além de envolver o “trabalho polivalente, multifuncional e qualificado”, objetivando reduzir o tempo de trabalho.

Dentre os modelos de acumulação flexível que emergiram a partir dos anos 1970 como alternativa para superação da crise do capital, o toyotismo se destaca por possuir maior capacidade de atender as necessidades no âmbito do processo de internacionalização do capital, cujos patamares de concentração e centralização passam a se reproduzir em escala mundial. Desse modo, verifica-se a implementação de um “novo complexo de reestruturação produtiva, uma ofensiva do capital na produção, que busca constituir um novo patamar de acumulação capitalista em escala planetária” (ALVES, 1999, p. 79).

A respeito disso, Corsi (2011, p. 3-4) assinala que

Um dos aspectos centrais da reestruturação produtiva foi a crescente internacionalização da produção. Como resposta as pressões dos trabalhadores, a queda da taxa de lucro e ao acirramento da concorrência intercapitalista o capital buscou novos espaços de acumulação, onde desfrutasse de mão-de-obra barata, qualificada e disciplinada e altas taxas de rentabilidade. Essa expansão só foi possível graças a várias transformações em curso na economia mundial, cabendo destacar a abertura comercial e financeira das economias nacionais, a diminuição dos preços de transportes e o desenvolvimento das comunicações. Essas transformações possibilitaram as matrizes das empresas transnacionais coordenar e controlar processos globais de produção e distribuição, cujas fases encontram-se espalhadas geograficamente. Essas empresas por meio de variados contratos e subcontratos com empresas em rede disseminaram processos produtivos pelo mundo.

Nesse contexto, o capital passa a requerer um conjunto de medidas de ajuste estrutural, as quais são viabilizadas pela ideologia neoliberal. Nas palavras de Alves (1999, p. 58), “só através da ‘revolução conservadora’, das políticas neoliberais, de liberalização, desregulamentação e de privatização, com o triunfo do ‘mercado’, que o êxito do capital seria completo”.

Conforme mencionado, com o desencadeamento da crise estrutural, o modelo de regulação keynesiano passou a perder sua eficácia. Portanto, como reação à crise estrutural, verifica-se o início de “um processo de reorganização do capital e de seu sistema ideológico e político de dominação”, caracterizado pela adoção de práticas neoliberais como a privatização de empresas estatais e desregulação de direitos trabalhistas, além do controle dos gastos públicos, medidas necessárias para que o capital pudesse retomar as taxas de lucro anteriores. (ANTUNES, 2009, p. 33).

O neoliberalismo passa a se expandir como discurso legitimador do modo de acumulação predominantemente financeira e prática econômica e política com a finalidade de combater o Estado intervencionista. De acordo com Anderson (1995), os defensores do neoliberalismo¹⁵ ofereciam uma suposta explicação para a crise, responsabilizando o Estado pelos problemas econômicos naquele período, já que cedia às pressões sociais e aumentava seus gastos irresponsavelmente. Essas ações do Estado teriam causado a redução das taxas de lucro e o início de um processo inflacionário. Ainda segundo o autor,

¹⁵ O neoliberalismo teve seu marco inicial com a fundação, por Friedrich Hayek, da Sociedade de Mont Pèlerin, “uma espécie de franco-maçonaria neoliberal; seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinantes e preparar as bases de um outro tipo de capitalismo, duro e livre de regras”. Friedrich Hayek e Milton Friedman são apontados por vários autores como os principais representantes da doutrina neoliberal. (ANDERSON, 1995).

As raízes da crise, afirmavam Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado (ANDERSON, 1995, p. 2).

A partir de então, passam a ocorrer “mudanças qualitativas nas relações de força política entre o capital e o trabalho, assim como entre o capital e o Estado, em sua forma de Estado de Bem-Estar” (ALVES, 1999, p. 3). De acordo com os neoliberais, o único remédio para superar a crise seria a reestruturação do Estado, reduzindo os gastos excessivos e combatendo o Estado de Bem-Estar, fatores que teriam conduzido ao processo de inflação e estagnação.

O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos (ANDERSON, 1995, p. 2).

Desse modo, sob os moldes do neoliberalismo, iniciou-se um processo de desregulamentação das economias nacionais com a flexibilização de mecanismos que propiciavam o controle, por parte do Estado, dos fluxos de capitais e de mercadorias, reduzindo a capacidade do Estado de implementar políticas orientadas para o pleno emprego (CORSI, 2010). Os neoliberais propunham a flexibilização da compra e venda da força de trabalho e a desregulamentação das normas trabalhistas, ou seja, o capital deveria se expandir via redução do custo do trabalho, sob o argumento de que estas medidas propiciariam o ajuste à competitividade em um contexto de globalização, o que possibilitaria o desenvolvimento da economia.

Nesse sentido,

As reformas neoliberais adquiriam várias formas e matizes, mas alguns elementos estiveram presentes em todas elas: assim foi com a “remercantilização” da força de trabalho, a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos dos Estados (FIORI, 1997, p. 142).

Todas essas transformações ocorridas em âmbito mundial com o objetivo de reestruturar o capital trouxeram profundas repercussões sobre o mundo do trabalho, tais como modificações no perfil e na gestão da força de trabalho, na sua forma de organização, bem como

alterações no mercado de trabalho. Mudanças que se mostraram muito desfavoráveis à classe trabalhadora.

Conforme já foi mencionado, o processo de reestruturação produtiva se desenvolve durante uma nova etapa do desenvolvimento capitalista: a mundialização do capital. Nesse período, o objetivo do capitalismo mundial é a introdução de novas tecnologias e novas formas de organização do processo de trabalho que passa a ter como tendência, no processo de valorização, a redução do trabalho vivo como forma de aumentar a rentabilidade do capital (ALVES, 1999).

Acerca disso, Antunes (2009, p. 248-249) afirma que

Essa reestruturação produtiva fundamentou-se no que o ideário dominante chamou por *lean production*, isto é, a empresa enxuta, a ‘empresa moderna’, a empresa que constrange, restringe, coíbe, limita o trabalho vivo e, assim, amplia o maquinário tecnocientífico, o que Marx chamou de trabalho morto. Ela redesenhou a planta produtiva de modo bastante distinto do taylorismo-fordismo, reduzindo enormemente a força de trabalho vivo e ampliando intensamente sua produtividade.

Desse modo, com a introdução de novas tecnologias orientadas para a flexibilização da produção, verifica-se uma mudança na “forma de ser” do trabalho: ocorre um aumento da dimensão constante do capital em detrimento da sua dimensão variável. Disso decorre uma tendência à mudança das funções tradicionais desempenhadas pelo trabalhador que passa a atuar como supervisor do processo de produção (ANTUNES, 2009).

Cumprido ressaltar que, apesar das mudanças introduzidas na organização da produção sob a nova roupagem da flexibilização, o objetivo desses novos modelos, assim como do modelo taylorista-fordista, continua sendo incrementar a acumulação através da elevação da produtividade, pertencendo ambos a um processo geral de racionalização do trabalho cuja finalidade é a intensificação das condições de exploração do trabalhador. Assim, as transformações ocorridas no processo produtivo combinam elementos de continuidade e descontinuidade em relação ao padrão de acumulação vigente anteriormente, revelando a intensificação de tendências já existentes favoráveis à expansão da acumulação capitalista (ALVES, 1999).

No âmbito desse processo de reestruturação produtiva em que o trabalho vivo é crescentemente substituído pelo trabalho morto, um novo perfil de trabalhador passa a ser requerido, considerando que as funções desempenhadas podem agora ser realizadas sem a necessidade de especialização. Desse modo, como forma de maximizar a eficácia produtiva, foi adotada uma solução distinta daquela praticada pelo taylorismo-fordismo que se trata da

“desespecialização¹⁶ multifuncional” (ANTUNES, 2009, p. 249).

Para atender as exigências da flexibilização e intensificação do processo de trabalho, o trabalhador passa a ser polivalente e multifuncional, de forma que possa transitar por diversos setores e operar máquinas diferentes, devendo ser capaz de se ajustar a diversas funções. Acerca deste aspecto, Castel (2015, p. 517) destaca que

A flexibilidade não se reduz à necessidade de se ajustar mecanicamente a uma tarefa pontual. Mas exige que o operador esteja imediatamente disponível para adaptar-se às flutuações da demanda. Gestão em fluxo tenso, produção sob encomenda, resposta imediata aos acasos do mercado tornaram-se os imperativos categóricos do funcionamento das empresas competitivas. Para assumi-los, a empresa pode recorrer à subcontratação (flexibilidade externa) ou treinar seu pessoal para a flexibilidade e para a polivalência a fim de lhe permitir enfrentar toda a gama das novas situações (flexibilidade interna).

Desse modo, em decorrência dessa flexibilidade, a empresa passa a elevar o nível de qualificação exigido da força de trabalho, o que, por sua vez, leva 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 (CASTEL, 2015).

Evidencia-se que, ao mesmo tempo em que ocorre um aumento das exigências de qualificação do trabalho, ocorre uma desqualificação dos trabalhadores menos aptos, o que, de acordo com Antunes (2009, p. 62), configura “um processo contraditório que superqualifica em vários ramos produtivos e desqualifica em outros”.

Nesse sentido, Lima (2004, p. 50) destaca que

[...] uma tendência geral pode ser identificada como fruto do atual padrão de reestruturação capitalista liderado pela ideologia neoliberal. Trata-se da redução significativa do número de postos de trabalho que atinge, sobretudo, os segmentos não-qualificados, semiqualeificados e os ligados às funções de supervisão, enquanto cresce a demanda de técnicos altamente qualificados, portadores de elevado grau de escolaridade. Isto significa que embora as novas tecnologias de base microeletrônica e os novos arranjos organizacionais pautados nos princípios da integração e da flexibilidade prescindam cada vez mais do trabalho humano no processo produtivo, aquele trabalho que resta, o de vigiar, de alimentar as máquinas e de intervir quando necessário, requer alto grau de qualificação.

¹⁶ De acordo com Alves, “a ‘desespecialização’ – ou polivalência operária – não quer dizer que eles tenham se convertido em operários qualificados, mas representam, como salientou Aglietta ‘o extremo da desqualificação, ou seja, seus trabalhos foram despojados de qualquer conteúdo concreto’”. (AGLIETTA, 1978, p.106 apud ALVES, 1999, p. 99). Sob esse ponto de vista a polivalência seria apenas uma expressão da intensificação do processo de trabalho.

Nesse contexto de aumento da competitividade e busca por maior produtividade, ao se elevar o nível de qualificação exigida para determinado emprego, os trabalhadores pouco qualificados acabam sendo excluídos dos empregos que estariam aptos a ocupar, já que estes postos passam a ser ocupados por trabalhadores superqualificados. Como consequência, não possuem outra alternativa a não ser aceitar empregos inferiores à sua qualificação, enquanto que a força de trabalho verdadeiramente não qualificada acaba ficando sem alternativas ao desemprego (CASTEL, 2015).

Em relação a esse aspecto, Mézaros (2006, p. 29-30) assinala que

[...] o problema não se restringe à difícil situação dos trabalhadores não qualificados, mas atinge também um grande número de trabalhadores altamente qualificados, que agora disputam, somando-se ao estoque anterior de desempregados, os escassos – e cada vez mais raros – empregos disponíveis. [...]. E o mais importante de tudo é que quem sofre todas as consequências não é mais a multidão socialmente impotente, apática e fragmentada das pessoas ‘desprivilegiadas’, mas todas as categorias de trabalhadores qualificados e não qualificados: ou seja, obviamente, a totalidade da força de trabalho da sociedade.

Essa situação coloca em xeque o argumento de que a principal origem do desemprego seria a falta de oferta de mão-de-obra qualificada, ou seja, de que haveria, nas palavras de Castel (2015, p. 520), uma “relação direta e necessária entre qualificação e emprego”. De acordo com o autor, não se pode negar a importância da qualificação como forma de se prevenir ou sair do desemprego, mas também não se pode pensar que apenas a elevação da escolaridade seja capaz de fazer com que os trabalhadores desempregados encontrem um emprego, tendo em vista que este depende de outros fatores estruturais e conjunturais. Em outras palavras, existe também uma insuficiência de demanda para absorver todas as categorias de trabalhadores disponíveis, independente da sua qualificação, o que evidencia um novo problema a ser enfrentado no mundo do trabalho: “[...] a possível não empregabilidade dos qualificados” (CASTEL, 2015, p. 521).

Desse modo, evidencia-se que a introdução de novas tecnologias e novas formas de organização do processo do trabalho acabam não conseguindo absorver todos os trabalhadores que estão em busca de empregos, já que, ao contrário do que afirma a visão neoclássica¹⁷, as perdas de empregos ocasionadas pelas mudanças tecnológicas ocorridas podem não ser compensadas por novas demandas de trabalho, ou seja, não se pode afirmar que o desemprego

¹⁷ De acordo com a visão neoclássica, os trabalhadores deslocados pelas mudanças tecnológicas poderiam encontrar postos de trabalho em outros setores da economia, desde que buscassem qualificação adequada. Desse modo o nível de desemprego resultaria apenas de um desequilíbrio entre oferta e demanda de trabalho (LIMA, 2004).

seja um mero descompasso entre oferta e demanda de trabalho.

O que ocorre é que a geração de empregos deve ser entendida como resultado do desenvolvimento da economia, dependendo das decisões de investimento que são baseadas em expectativas sobre o comportamento futuro da taxa de lucro. Acerca desse aspecto, David Ricardo já afirmava que o crescimento do nível, assim como a qualidade do emprego depende do ritmo de acumulação do capital. Nesse caso, sem novos investimentos que proporcionem o crescimento da produção em um nível superior ao aumento de produtividade, os trabalhadores se veriam forçados a aceitar formas precárias de emprego (LIMA, 2004).

Nesse sentido, Sousa (2016, p. 99) afirma que

Se a taxa de investimentos não cresce suficientemente para gerar empregos – o que é provável, em razão do processo crescente de financeirização –, o crescimento da produtividade do trabalho termina por provocar a supressão de postos de trabalho na indústria e em certos ramos dos serviços que empregam tecnologias modernas. Como consequência, tem-se aumentos do desemprego e da exclusão, simultaneamente ao incremento de ocupações em atividades relativas à economia informal.

Chega-se então a uma fase do desenvolvimento do sistema capitalista na qual o desemprego se torna marcante, proporcionando “um número cada vez maior de seres humanos supérfluos para o seu mecanismo de produção, embora estejam longe de ser supérfluos como consumidores” (MÉSZAROS, 2006, p. 32). O processo de reestruturação do capital, marcado pela introdução de novas tecnologias que poupam trabalho, reduzindo cada vez mais a força de trabalho vivo e ampliando sua produtividade, desencadeou o desemprego estrutural, que passa a se expandir em escala mundial.

A respeito disso, Forrester (1996 apud ALVES, 1999, p. 150-151) afirma que

Deste modo, surgem os novos excluídos da “nova ordem capitalista”, que são as massas de desempregados (e subproletários) do sistema de exploração do capital, em decorrência do desenvolvimento da produtividade do trabalho, cuja impossibilidade real de serem incluídos pela “nova ordem capitalista” aparece, no plano contingente, meramente como índices do desemprego estrutural (ou ainda da subproletarização tardia).

Esse aumento do desemprego, por sua vez, leva à proliferação de formas precárias de trabalho, já que, conforme mencionado anteriormente, os novos postos de trabalho criados não são suficientes para absorver as perdas de empregos ocasionadas pelas inovações tecnológicas, o que acarretará em um agravamento da pobreza e da desigualdade social, considerando que boa parte da população trabalhadora só sobrevive através da venda de sua força de trabalho.

Portanto, verifica-se a ocorrência de uma mudança qualitativa na classe trabalhadora na qual os trabalhadores qualificados se encontram no topo, enquanto a precarização e o desemprego estrutural se expandem na base e entre eles, “a hibridez, o ultraqualificado de hoje que pode ser o desempregado ou o precarizado de amanhã – tanto um como outro em expansão no mundo do capital global” (ANTUNES, 2009, p. 251), ou seja, em um extremo há trabalhadores empregados que buscam constantemente se qualificar para não perder seus empregos, enquanto no outro extremo há os desempregados, que muitas vezes aceitam formas precárias de emprego para garantir sua sobrevivência. A respeito disso, Alves (1999, p. 143) afirma que

[...] ocorre uma cisão na estrutura da classe operária, entre seu núcleo produtivo, constituído pelos operários “polivalentes”, com capacidade de autonomia, de iniciativa e de renovação contínua de seus conhecimentos, e os demais operários industriais, o subproletariado tardio, que são incorporados à periferia da produção, em sua maioria com empregos precários, temporários e com níveis de salários inferiores. Temos, portanto, a tendência de constituição de um mercado de trabalho “dual”, adequado à lógica do toyotismo.

Nesse contexto, a flexibilização do trabalho, impulsionada pelo processo de reestruturação produtiva que exigia uma estrutura mais flexível, passa a ser apontada como uma das principais alternativas de combate ao desemprego sob o argumento de que, além da insuficiência de trabalhadores qualificados, o desemprego teria origem nos rígidos mercados de trabalho. Nesse caso, a flexibilização propiciaria a criação de empregos em novos mercados, absorvendo o excesso de trabalhadores.

Na realidade a flexibilização é uma forma encontrada para que os trabalhadores aceitem salários mais baixos e piores condições, o que corresponde à precarização da força de trabalho. E diante do quadro de avanço do desemprego, muitos trabalhadores passam a aceitar formas precárias de trabalho para garantir sua sobrevivência. “É nesse contexto que estão sendo reforçadas as novas ofertas de trabalho, por meio do denominado mercado ilegal, no qual está sendo difundido o trabalho irregular, precário e sem garantias”. (VASAPOLLO, 2006, p. 46).

A respeito disso, Alves e Tavares (2006, p. 437) assinalam que

Diante da impossibilidade estrutural de enfrentamento do desemprego, que se impõe por limites da própria lógica capitalista, as personificações do capital, por um lado, tentam justificá-lo por meio de fatores externos, como a falta de qualificação do trabalhador e, por outro, procuram livrar-se dos constrangimentos da relação empregado-empregador, incorporando velhas formas de trabalho precário revestidas por um invólucro de autonomia e independência. Esse movimento é facilitado pelo recuo no aparato jurídico que, contrariando os seus próprios dogmas, imprime legalidade a formas de trabalho que, sob todos os aspectos – clandestinidade, ausência de proteção social, de higiene, de segurança etc. –, conformam um quadro de ilegitimidade.

Portanto, a flexibilização passa a ser viabilizada pela desregulamentação das normas vigentes no mercado de trabalho. Para isso se torna necessário o apoio dos governos nacionais através de reformas liberalizantes na esfera do trabalho, sindical e previdenciária, ou seja, o Estado passa a desempenhar um papel fundamental na desregulamentação de direitos trabalhistas. De acordo com Antunes (2009, p. 250), “isso significa aumentar ainda mais os mecanismos de extração do sobretrabalho, ampliar as formas de precarização e destruição dos direitos sociais que foram arduamente conquistados pela classe trabalhadora”.

Acerca do avanço do desemprego e das formas precárias de trabalho, Sousa (2016, p. 97), afirma que

[...] a mesma lógica que desemprega, reduzindo o ‘emprego caro’, como resultado da exacerbação da concorrência e do progresso técnico, procura compensar esse desemprego pela absorção do ‘emprego barato’, pelas vias dos contratos de duração determinada, do tempo parcial, da terceirização e da informalidade. Desta forma, o processo de globalização se intensifica, pois setores produtivos intensivos em mão-de-obra se internacionalizam. Buscam mercados de trabalho abundantes, desregulados e precários em países cujos estados foram ‘enxugados’ em termos de regulação e controle.

A reestruturação e expansão capitalista em escala mundial, proporcionada pelos avanços tecnocientíficos que permitiram o processo de globalização dos mercados, criou condições para que a produção econômica ultrapassasse as fronteiras nacionais. E com o objetivo de auferir maiores lucros, empresas de diferentes países buscam desenvolver sua produção em locais onde a mão-de-obra é mais barata, como nos países do chamado Terceiro Mundo, em que há forte presença do setor informal na economia e menor poder de organização da força de trabalho, além do aparato de proteção social ser mínimo.

Em relação a esse aspecto, Vasapollo (2006, p. 46) destaca que

Com o pós-fordismo e a mundialização econômico-produtiva, o trabalho ilegal vem assumindo dimensões gigantescas, também porque os países industrializados deslocaram sua produção para além dos limites nacionais e, sobretudo, vêm investindo em países nos quais as garantias trabalhistas são mínimas e é alta a especialização do trabalho, conseguindo, assim, custos fundamentalmente mais baixos e aumentando a competitividade.

Portanto, o capital, em sua fase de mundialização e no uso crescente de inovações tecnológicas com a finalidade de aumentar a produtividade, traz graves consequências para o mundo do trabalho como o desemprego estrutural e a precarização em escala mundial, ou seja, pode-se dizer que “em pleno avanço informacional, amplia-se o mundo da informalidade”. (ANTUNES, 2009, p. 250).

Evidencia-se, portanto, além do crescimento do nível de desemprego, um aumento da insegurança no mundo do trabalho decorrente da expansão de empregos precários – sem contrato, sem segurança. Além disso, há 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 postos de trabalho inferiores à sua qualificação.

Acerca desse aspecto, Vasapollo (2006, p.45) destaca que

A nova organização capitalista do trabalho é caracterizada cada vez mais pela precariedade, pela flexibilização e desregulamentação, de maneira sem precedentes para os assalariados. É o mal-estar do trabalho, o medo de perder o próprio posto, de não poder mais ter uma vida social e de viver apenas do trabalho e para o trabalho, com a angústia vinculada à consciência de um avanço tecnológico que não resolve as necessidades sociais. É o processo que precariza a totalidade do viver social.

Cumprido ressaltar que os novos vínculos estabelecidos entre capital e trabalho, tais como terceirização e emprego temporário, os quais levaram à expansão da insegurança no mundo do trabalho, contribuíram, conseqüentemente, para o enfraquecimento dos trabalhadores na perspectiva de classe, fazendo com que se adequassem aos novos padrões de sindicalismo.

Em outras palavras, a precarização vivida no mundo do trabalho contribuiu para o enfraquecimento dos movimentos da classe trabalhadora e para o retrocesso do sindicalismo, tendo em vista que os sindicatos eram grandes obstáculos à intensificação do trabalho. Conforme afirma Alves (1999, p.139), “é este novo (e precário) mundo do trabalho, que provoca – e exige – novas estratégias sindicais, políticas e organizacionais de sindicatos (e partidos operários), sob pena de levá-los à ruína”.

Desse modo, no âmbito do processo de reestruturação produtiva verifica-se o desenvolvimento de um sindicalismo neocorporativista, em oposição ao sindicalismo de classe, fundamentando-se na ideia de que “a luta de classes é coisa do passado e, em sendo o capitalismo o vencedor, só resta às organizações sindicais reformá-lo tornando-o mais sociável e mais humano” (BARBOSA, 2004, p. 3).

Assim, com a introdução de modelos de acumulação flexível, passam a surgir termos como sindicalismo de participação ou sindicalismo de empresa para descrever uma situação em que os sindicatos passaram a se integrar cada vez mais na estrutura da empresa, oferecendo respaldo ao capital, ou seja, um sindicalismo que é controlado pela classe patronal. (COGGIOLA, 1996).

Nas palavras de Antunes (2002, p. 151),

[...] os sindicatos foram forçados a assumir uma ação cada vez mais defensiva, cada vez mais atada à imediatidade, à contingência, regredindo sua já limitada ação de

defesa de classe no universo do capital. Gradativamente foram abandonando seus traços anticapitalistas, aturdidos que estavam, visando a preservar a jornada de trabalho regulamentada, os demais direitos sociais já conquistados e, quanto mais a "revolução técnica" do capital avançava, lutavam para manter o mais elementar e defensivo dos direitos da classe trabalhadora, sem os quais sua sobrevivência está ameaçada: o direito ao trabalho, ao emprego.

É nesta contextualidade adversa que se desenvolve o sindicalismo de participação em substituição ao sindicalismo de classe. Participar de tudo..., desde que não se questione o mercado, a legitimidade do lucro, o que e para quem se produz, a lógica da produtividade, a sacra propriedade privada, enfim, os elementos básicos do complexo movente do capital.

Assim, diante do quadro de mundialização e financeirização do capital, aumentam os níveis de degradação do mundo do trabalho, o que pode ser evidenciado sob diferentes aspectos tais como a desregulamentação de direitos trabalhistas, a crescente precarização das condições de trabalho, bem como modificações no enquadramento da classe trabalhadora e o enfraquecimento dos sindicatos, levando ao surgimento de novas formas de exclusão social nos países capitalistas.

Evidencia-se que, se por um lado as transformações ocorridas no sistema capitalista levaram ao surgimento de um segmento de trabalhadores de alto nível educacional e qualificação, conforme já foi salientado, por outro, tornou a classe trabalhadora mais complexa e fragmentada, não só no que diz respeito a aspectos estruturais e sociais, como o desenvolvimento do trabalho precário e do desemprego estrutural, mas também em relação a aspectos de gênero, étnicos e etários. Nesse sentido, verifica-se o aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, principalmente nas formas precarizadas e desregulamentadas de trabalho, porém com remuneração e condições diversas do trabalhador masculino, que, associado ao crescimento do número de trabalhadores imigrantes, são exemplos claros da intensificação e exploração da força de trabalho. Além disso, o desemprego estrutural e o trabalho precário tornam-se mais frequentes entre os jovens. (ALVES, 1999).

Portanto, conforme ressalta Antunes (2009, p.189),

[...] a classe trabalhadora fragmentou-se, heterogeneizou-se e complexificou-se ainda mais. Tornou-se mais qualificada em vários setores, [...], mas desqualificou-se e precarizou-se em diversos ramos [...]. Criou-se, de um lado, em escala minoritária, o trabalhador 'polivalente e multifuncional', capaz de operar máquinas com controle numérico e mesmo converter-se no que Marx chamou, nos *Grundrisse*, de supervisor e regulador do processo produtivo. De outro lado, uma massa precarizada, sem qualificação, que hoje é atingida pelo desemprego estrutural.

Essas mutações criaram, portanto, uma classe trabalhadora ainda mais diferenciada, entre qualificados/desqualificados, mercado formal/informal, homens/mulheres, jovens/velhos, estáveis/precários, imigrantes/nacionais etc.

Por fim, evidencia-se que as transformações ocorridas no sistema capitalista e seus desdobramentos sobre o mundo do trabalho intensificam a precariedade social, trazendo repercussões negativas sobre a proteção social (SOUSA, 2016). Conforme será tratado a seguir, o sistema de proteção social passa a ter características distintas das que possuía no período da Era de Ouro, passando a ser também um reflexo das mudanças ocorridas nos mercados de trabalho, os quais, de acordo com argumentos neoliberais, deveriam ser mais flexíveis para se ajustar à competitividade que se intensifica no contexto de globalização, possibilitando assim o crescimento econômico.

2.2 O Neoliberalismo e sua incidência nos Sistemas de Proteção Social na América Latina: a prevalência dos Programas de Transferência de Renda Condicionada

Os anos 1980 foram marcados pelos efeitos negativos da crise estrutural do capital iniciada nos anos 1970, ocasionada pela queda da taxa de lucro e acompanhada pelas crises fiscais dos Estados, bem como por profundas modificações nas áreas tecnológica e financeira. Nesse contexto, as políticas econômicas keynesianas em vigor se mostraram incapazes de fornecer uma solução para a crise e os defensores do neoliberalismo responsabilizaram o Estado pelos problemas ocorridos no período. Desde então, verifica-se o avanço de um movimento contra o intervencionismo estatal, o que abriu as portas para o surgimento do neoliberalismo, caracterizado pelo resgate do pensamento liberal, como resposta à crise estrutural do capital (FIORI, 1992).

A crise do capital e o processo de reestruturação foram responsáveis por uma “mudança da correlação de forças a favor da grande burguesia mundializada e para a hegemonia do capital financeiro”. E “o neoliberalismo foi a expressão ideológica maior desse processo”. As propostas neoliberais, tais como desregulamentação das economias, que proporcionaria maior liberdade na circulação de mercadorias e de capitais, redução da intervenção estatal na economia e ajuste fiscal atendiam aos interesses desses setores (CORSI, 2010, p. 20).

O neoliberalismo surge, então, como uma resposta à crise por que passava o sistema capitalista, a partir do ressurgimento das ideias do liberalismo diante das reivindicações por um Estado que deveria intervir de forma mais restrita na economia, considerando que o crescimento gradual da intervenção do Estado representava um problema estrutural para o capitalismo.

Nesse sentido, de acordo com Sousa (2016, p. 89),

As décadas de 1980 e 1990 experimentaram intenso processo de desmonte do Estado, seja no seu papel de promotor do desenvolvimento econômico seja na prerrogativa de regulação do processo de acumulação do capital com vistas a imprimir maior equilíbrio na relação capital-trabalho com vistas a possibilitar uma evolução harmoniosa entre produção e distribuição de riqueza e, conseqüentemente, redução das desigualdades sociais e melhoria das condições de vida das sociedades em geral.

Os neoliberais construíram “um discurso que colocava no suposto gigantismo do Estado e em sua excessiva intervenção no andamento da economia” as principais causas da crise vivenciada no período, bem como dos “privilégios” concedidos aos trabalhadores na Era de Ouro do Capitalismo (PAULANI, 2006, p.77).

Mas foi com a chegada de Thatcher ao governo da Inglaterra, buscando um modelo mais eficiente para combater os problemas econômicos do período, que o programa neoliberal foi colocado em prática.

Como descobre Thatcher, o neoliberalismo constitui o discurso mais congruente com a etapa capitalista que se inicia, já que defende e justifica as práticas mais adequadas a esse novo momento. O discurso keynesiano do período anterior não servia mais. O estímulo à demanda agregada garantidor do pleno emprego, que implicava gastos públicos substantivos (com bens públicos e mecanismos de proteção social), não podia mais continuar, dada a crise que então se vivia e que atingia o próprio equilíbrio fiscal. Controlar os gastos do Estado aparecia também como a única saída para driblar a inflação, que insistia em ficar em níveis indesejados. [...]. As regras, normas e regulamentações de toda ordem que o Estado impunha ao funcionamento do mercado tinham de ser abolidas ou reduzidas ao máximo possível, para que a concorrência gerasse seus frutos em termos de maior eficiência e recuperação dos lucros (PAULANI, 2006, p. 76-77).

Nessa perspectiva, o mercado é considerado o mecanismo mais eficiente de alocação de recursos e a redução do tamanho e das funções do Estado é o motor da ideologia neoliberal, podendo-se inferir que por trás da ideia do Estado mínimo está o Estado máximo, considerando que, no que diz respeito à sua responsabilidade social, “afirma-se tão-somente a fronteira demarcadora do máximo até onde deveria e poderia ir o Estado” (DRAIBE, 2001, p. 89), ou seja, o Estado deveria ser forte e amplo, mas a favor do capital.

Assim, a pregação neoliberal aparece como o único remédio capaz de garantir ao sistema econômico a recuperação de sua saúde. Todas essas medidas promoveriam a libertação do mercado das correntes com que o Estado o amarrara, e os benefícios produzidos pela concorrência e pelos ganhos de eficiência que seriam produzidos logo se fariam sentir. Além disso, com a redução do espaço institucional de atuação do Estado, o setor privado, em princípio mais ágil e eficiente que a máquina estatal, porque regido pela lógica do mercado, retornaria ao lugar que de direito lhe era devido (PAULANI, 2006, p. 77).

Desse modo, sob comando das políticas neoliberais iniciou-se, nos países desenvolvidos, um processo de desmonte do Estado de Bem-estar Social. Os gastos públicos,

que eram direcionados em grande parte para a área social, “passaram a ser um elemento importante para sustentar a valorização do capital financeiro, sobretudo por meio da ampliação da dívida pública”. Observa-se um processo de desregulamentação das economias nacionais com a flexibilização de mecanismos que propiciavam o controle, por parte do Estado, dos fluxos de capitais e de mercadorias, reduzindo a capacidade do Estado de implementar políticas orientadas para o pleno emprego (CORSI, 2010, p. 20).

A adoção de políticas neoliberais nos países centrais, em substituição ao modelo keynesiano, desencadeou um ataque aos direitos conquistados pelos trabalhadores, obtidos com o amparo do Estado de Bem-Estar Social durante a Era de Ouro, período no qual se assistiu um longo processo de crescimento econômico e redução de desigualdades sociais.

Acerca desse aspecto, Pochmann (2004, p. 6-7) assinala que

Após quase três décadas de sucesso, o Estado de Bem-Estar Social passou a enfrentar limites consideráveis e obstáculos crescentes à sua continuidade no centro do capitalismo mundial. Diante de um novo ambiente econômico marcado pela profunda desregulação da concorrência intercapitalista e por modificações importantes na base tecnológica, em meio ao predomínio das altas finanças, o Estado do Bem-Estar Social passou a ser questionado a partir da crise do final dos anos 70.

[...]

Ademais, o ambiente de flexibilização dos mercados de trabalho voltou a favorecer a maior desigualdade de renda, surgida de uma nova condição de pobreza e do desemprego, negando a integração social e a homogeneidade no padrão de consumo constituídos a partir do fim da II Guerra Mundial. Não é coincidência que as várias reformas realizadas pelas forças das políticas, a partir do ideário neoliberal, procuraram desviar o papel do Estado de Bem-Estar Social.

Antes do auge do neoliberalismo, o Estado vinha ampliando o seu papel na economia no que se refere à prestação de serviços coletivos e à distribuição de renda. A ideologia neoliberal tentou combater com vários argumentos e por diversas maneiras a seguridade e atenção que estavam sendo destinadas a amplas camadas da população. E como justificativa para o redimensionamento do Estado de Bem-Estar, os neoliberais chegaram a recorrer a razões de ordem moral muito questionáveis, como o fato de que a proteção social eliminaria os incentivos ao trabalho e estimularia a preguiça, embora tenham predominado razões econômicas como a elevação do déficit público verificada na maioria das economias, atribuída pelos neoliberais aos gastos sociais. Nesse caso, o argumento frequente era de que era impossível manter os direitos adquiridos devido às novas circunstâncias decorrentes da crise. (MONTES, 1999).

Nesse sentido, para os neoliberais

[...] é o próprio Estado de Bem-Estar-social – o sistema de políticas sociais- o responsável por muitos ou quase todos os males que nos afligem e que têm que ver

com a crise econômica e o papel do Estado. [...]. O financiamento do gasto público em programas sociais trouxe as seguintes perversões: a ampliação do déficit público, a inflação, a redução da poupança privada, o desestímulo ao trabalho e à concorrência, com a conseguinte diminuição da produtividade (DRAIBE, 1993, p.90).

Segundo Montes (1999), além de debilitar os trabalhadores, criando melhores condições para sua exploração, o retrocesso do Estado de Bem-Estar defendido pelos neoliberais, por meio da degradação dos serviços públicos e cortes nas prestações, proporcionaria maior rentabilidade ao capital privado, considerando que para o capital o custo da mão-de-obra inclui não só os salários diretos, mas também os indiretos, tais como as prestações e os serviços sociais, de modo que a sua redução teria como efeito a diminuição dos custos de manutenção da força de trabalho, o que justificaria a redução do gasto público na área social.

Assim, as políticas neoliberais se destinam à criação de mecanismos que reduzam os custos de reprodução da força de trabalho, o que passa também pela redução dos gastos públicos, pois a crise que reduzia as margens de lucro deveria ser atenuada através da “redução de gastos com pessoal e flexibilização da força de trabalho, uma vez que as garantias sociais conferidas a esta última se tornavam agora um custo insuportável e inadmissível” (PAULANI, 2006, p. 76-77).

Nesse sentido, conforme assinala Montaño (2002, p. 1-2),

A crise e a suposta escassez de recursos servem de pretexto para justificar a retirada do Estado da sua responsabilidade social e a expansão dos serviços comerciais ou desenvolvidos num suposto “terceiro setor”.
[...]

Como solução parcial da crise capitalista, o neoliberalismo visa a reconstituição do mercado, reduzindo ou até eliminando a intervenção social do Estado em diversas áreas e atividades. [...]. Desta forma, a desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas e a reestruturação produtiva vão da mão da reforma do Estado, sobretudo na sua desresponsabilização da intervenção na resposta às sequelas da “questão social”. Agora o mercado será a instância por excelência, de regulação e legitimação social. O “igualitarismo” promovido pelo Estado intervencionista deve ser, na ótica neoliberal, combatido. No seu lugar, a desigualdade e a concorrência são concebidas como motores do estímulo e desenvolvimento social.

Nesse contexto, verifica-se uma mudança da estratégia de legitimação do sistema capitalista, que se deu através da transição da ideologia do bem-estar, na qual o Estado era o responsável pela satisfação das necessidades sociais da população, avançando, nos países capitalistas desenvolvidos, rumo à universalização dos direitos sociais, para um modelo de administração baseado na mistificação dos conceitos de eficiência e qualidade em relação à oferta de serviços públicos. É o que Montaño caracteriza “como a passagem do fundamento da legitimação sistêmica das lógicas democráticas – particularmente no âmbito estatal – para as

lógicas da sociedade civil e do mercado” (MONTAÑO, 2002, p. 2).

Nesse sentido, de acordo com Fiori (1997, p. 13-14), as reformas neoliberais

[...] se sucederam em tempos de enorme fragilização das forças políticas de esquerda e que acabaram promovendo cortes substantivos nos programas de integração de rendas, com redução simultânea dos demais programas de proteção social a níveis mínimos e preferentemente direcionados a públicos segmentados e específicos das populações mais pobres. Tudo feito com o objetivo declarado de encorajar a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado. Como resultado, a tendência na maioria dos países tem sido a segmentação crescente dos esquemas de welfare, acompanhada de um maior papel dos grupos privados e de uma assinação de maior autonomia e poder aos setores voluntários e outros tipos de organizações privadas ou filantrópicas.

Portanto, além da manutenção de uma política econômica ortodoxa, que prioriza o controle da inflação e o equilíbrio orçamentário, deixando de lado a preocupação com o pleno emprego, a proposta neoliberal defende a mudança na forma de intervenção do Estado no campo social, a qual passa a se limitar a programas assistenciais com ações focalizadas na pobreza e com o intuito de complementar a ação da filantropia empresarial e o voluntariado (DRAIBE, 1993).

De acordo com Castel, essa mudança se traduz na substituição das políticas de integração pelas denominadas políticas de inserção. Segundo o autor, as primeiras têm como finalidade a “busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro”, ou seja, pautam-se em ações orientadas para a promoção do acesso aos serviços públicos a todos, assumindo um caráter universalista. Já as políticas de inserção compreendem um conjunto de ações que buscam “recuperar a distância em relação a uma completa integração” sendo, portanto, dirigidas aos grupos mais vulneráveis (CASTEL, 2015, p. 538).

Conforme já foi mencionado, as grandes transformações ocorridas no plano econômico, social e do trabalho, manifestadas durante a crise estrutural por que passava o sistema capitalista tiveram origem nos países centrais. Mas para atender as necessidades de reestruturação do capital, os países periféricos também deveriam passar por um ajuste estrutural. E o contexto marcado pelo processo de globalização associado aos desequilíbrios macroeconômicos e à crise da dívida dos anos 1980 na América Latina favoreceu a adoção de novas medidas de política econômica por esses países. Tais medidas faziam parte do ajuste estrutural recomendado por organismos financeiros internacionais para inserir esses países na economia globalizada (LIMA et al., 2014).

Desse modo, com o objetivo de implementar o projeto neoliberal, os países latino-americanos abandonaram suas estratégias desenvolvimentistas¹⁸ e implementaram diversas reformas recomendadas pelo chamado Consenso de Washington¹⁹. Tais reformas incluíram, além do ajuste fiscal, liberalização financeira e privatização, a racionalização dos gastos públicos (PIRES, 2006).

Nos países da América Latina submetidos aos ajustes econômicos estabelecidos pelo Consenso de Washington e aos efeitos adversos decorrentes desses ajustes, a proposta neoliberal incluía orientações de reestruturação dos sistemas de proteção social, direcionadas para a privatização, descentralização e focalização de programas sociais.

A orientação das políticas sociais estatais é alterada de forma significativa. Por um lado, elas são retiradas paulatinamente da órbita do Estado, sendo privatizadas: transferidas ao mercado e/ou alocadas na sociedade civil. Por sua vez, essas políticas sociais estatais são focalizadas, isto é, dirigidas exclusivamente aos setores portadores de carências pontuais, com necessidades básicas insatisfeitas. Finalmente, elas são também descentralizadas administrativamente; o que implica apenas numa desconcentração financeira e executiva, mantendo uma centralização normativa e política (MONTAÑO, 2002, p. 3).

Portanto, a partir do ajuste neoliberal, verifica-se uma mudança nos princípios que conduzem as políticas sociais, os quais perdem a dimensão de direitos sociais. A pobreza passa a ser considerada o aspecto central da questão social, atribuindo um caráter compensatório e focalizado às políticas sociais, implementadas com a finalidade de amenizar as consequências negativas do ajuste estrutural.

É importante destacar ainda que, historicamente, os sistemas nacionais de proteção social na América Latina são voltados para os trabalhadores que estão inseridos formalmente no mercado de trabalho, ou seja, apenas uma parcela dos trabalhadores conta com uma proteção social contributiva, enquanto um número significativo não recebe nenhum tipo de assistência. (LIMA; ARREGUI; TRIPIANA, 2014). Nesse caso, as mudanças ocorridas no mundo do trabalho trazem repercussões negativas sobre a proteção social, ao afetar tanto o financiamento dos sistemas de proteção social quanto as despesas com políticas sociais. Com a redução da massa salarial, ocasionada tanto pela queda do nível de emprego quanto pela degradação dos

¹⁸ Vários projetos de desenvolvimento nacional cuja “paternidade teórica” foi atribuída à Prebisch e à CEPAL vinham sendo implementados em países latino-americanos desde os anos 1950. “As políticas de corte cepalino ou desenvolvimentista propunham a superação do atraso através de uma industrialização induzida pelo Estado”. (FIORI, 1992, p. 77).

¹⁹ O Consenso de Washington decorreu de uma série de reuniões entre o FMI, Banco Mundial e o Tesouro dos Estados Unidos, além de representantes políticos de países latino-americanos. Representa um conjunto de políticas de ajuste econômico recomendadas aos diversos países emergentes que passavam por dificuldades, como forma de acelerar o seu desenvolvimento (PIRES, 2006).

salários, ocorre uma redução na base de financiamento dos sistemas de proteção social baseados na cotização. Por outro lado, o crescimento do desemprego e do subemprego aumenta as despesas com seguridade social, considerando que o aumento da vulnerabilidade leva a um aumento da população a ser assistida (SOUSA, 2016).

Segundo Draibe (1993), devido a razões econômicas, além da manutenção da estabilidade política, a estratégia de crescimento estabelecida para os países da América Latina passou a incluir como objetivo a redução da pobreza. Nesse caso, considerava-se que o não acesso de amplas camadas da população a serviços básicos seria um obstáculo à modernização e à dinamização destas economias, ou seja, as reformas sociais seriam necessárias para a manutenção das reformas estruturais. Além de ser um entrave ao progresso, a pobreza conduziria à instabilidade política, de modo que os desequilíbrios sociais deveriam ser eliminados para não comprometer o ajuste neoliberal.

Efetivamente, tem feito parte da proposta neoliberal de ajustamento econômico dos países latino-americanos a tese de que, diante dos níveis atuais de pobreza e carência e em face dos esperados resultados sociais negativos do tipo de ajustamento que se propõe (recessão, desemprego, baixos salários, etc.), programas dirigidos à população pobre tendem a se tornar inadiáveis, até porque se constituirão também em mecanismos de alívio às tensões e modo de evitar convulsões sociais mais sérias (DRAIBE, 1993, p. 99).

No entanto, as medidas de ajuste estrutural adotadas pelos países latino-americanos para se inserir na economia globalizada ao invés de proporcionar um elevado crescimento econômico, levaram a um agravamento da pobreza e da precariedade no mundo do trabalho. Em outras palavras, o reduzido crescimento econômico observado nesses países não contribuiu para a melhoria do quadro social, o que representa um reflexo da redução do gasto público social.

De acordo com Lima, Arregui e Tripiana (2014, p. 84),

As consequências desse ajuste estrutural foram deletérias do ponto de vista dos indicadores de mercado de trabalho, pobreza e desigualdade, sobrepondo-se a uma realidade já historicamente marcada pela heterogeneidade estrutural, pela forte segmentação do mercado de trabalho e pelo predomínio de Sistemas de Proteção Social que não lograram a universalização de importantes direitos sociais, posto que tinham no trabalho remunerado e, em particular, no acesso ao emprego formal o requisito essencial para o direito à proteção social.

Nesse contexto, verificam-se, a partir dos anos 2000, algumas inflexões em relação à prática neoliberal predominante nos países latino-americanos nas décadas anteriores. Diante das evidências de que o ajuste neoliberal não conseguia promover o crescimento, mas sim o aumento das desigualdades, crescem o descontentamento popular e a rejeição em relação aos

partidos políticos responsáveis pela implementação dessas reformas. (LIMA; ARREGUI; TRIPIANA, 2014). Assim, com a chegada ao poder dos governos de centro-esquerda, esses países passam a adotar uma estratégia alternativa de desenvolvimento denominada social-liberalismo ou neodesenvolvimentismo, que se orienta pela busca do equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social (MOTA, 2012).

Conforme assinala Bresser-Pereira (2012, p. 42),

O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas por meio das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento. É o conjunto de ideias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas de reformas e as pressões das nações ricas por políticas econômicas como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes – a prática de “chutar a escada”, identificada por Ha-Joon Chang.

Cumprido ressaltar que essa alternativa neodesenvolvimentista foi formulada e defendida pelos organismos multilaterais de desenvolvimento e teve como uma de suas principais contribuições no campo teórico a perspectiva do economista Amartya Sen de “desenvolvimento como liberdade”. De acordo com o autor, que à época era membro da presidência do Banco Mundial, o desenvolvimento de um país está relacionado às liberdades e oportunidades dos indivíduos em fazer escolhas e exercer a cidadania, sendo necessária, portanto, a adoção de políticas que garantissem oportunidades de inclusão social e o acesso dos indivíduos aos benefícios do mercado (SILVA, 2014; MOTA, 2012).

Ao conceber o desenvolvimento como um “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, Sen (2010) também destaca a necessidade da inter-relação entre mercado, governo e outras instituições para a expansão das liberdades individuais. Nesse caso, as transações econômicas possibilitam o crescimento econômico e o aumento das rendas privadas, bem como permitem a criação de oportunidades sociais pelo Estado.

O autor enfatiza a importância do papel dos mercados para o processo de desenvolvimento, ressaltando o enfoque dado sobre os resultados gerados por este, como as rendas ou utilidades. Mas seu principal argumento reside na noção da liberdade de troca proporcionada pelo mecanismo de mercado²⁰. Nesse sentido, o direito às transações econômicas

²⁰ Sobre o desenvolvimento de mercados livres em geral, Sen destaca a importância histórica da liberdade de participar do mercado de trabalho, mencionando o reconhecimento de Marx sobre a importância da liberdade de emprego em oposição à escravidão ou à exclusão do mercado de trabalho: “até mesmo o grande crítico do capitalismo, Karl Marx, viu a emergência da liberdade de emprego como um progresso importantíssimo” (SEN,

possibilita o crescimento econômico, que por sua vez não só proporciona o aumento das rendas privadas, como também permite a expansão dos serviços sociais pelo Estado.

Por outro lado, Sen ressalta que o mecanismo de mercado possui limites, relacionados a questões de equidade e de eficiência, que requerem intervenções. Nas palavras do autor,

É preciso lidar com os problemas de equidade, especialmente ao se tratar de graves privações e pobreza; nesse contexto, a intervenção social, incluindo o custeio governamental, pode ter um papel importante. Em grande medida, isso é exatamente o que os sistemas de seguridade social nos Estados do bem-estar procuram realizar, mediante diversos programas que incluem provisão social de serviços de saúde, auxílio governamental aos desempregados e indigentes etc. (SEN, 2010, p. 160-161).

Dessa forma, apesar de dar ênfase ao mercado, Sen também defende a importância do papel do Estado não só no que diz respeito à contribuição das políticas macroeconômicas para o crescimento econômico, mas também por implementar políticas públicas para que os indivíduos possam desenvolver suas capacidades e tenham liberdade de acesso aos benefícios do mercado, de modo que possam superar a sua condição de pobreza. Nas palavras do autor, “os abrangentes poderes do mecanismo de mercado têm de ser suplementados com a criação de oportunidades sociais básicas para a equidade e a justiça social” (SEN, 2010, p. 190).

Ainda de acordo com o autor, no caso dos países subdesenvolvidos que apresentam graves problemas de distribuição de renda, a participação do Estado na condução de políticas voltadas para o desenvolvimento é ainda mais importante, tendo em vista a escassez de recursos para a realização de gastos sociais.

Essa abordagem acerca do desenvolvimento vem confirmar a noção de que o mercado não é uma entidade despolitizada, ou seja, não existe necessariamente uma contradição entre intervencionismo estatal e centralidade do mercado. Conforme afirma Polanyi, “o caminho para o mercado livre estava aberto e se mantinha aberto através do incremento de um intervencionismo contínuo, controlado e organizado de forma centralizada” (POLANYI, 2000, p. 172).

Nesse sentido, Mota (2012, p. 5) assinala que

A rigor, como argumentou Karl Polanyi (2000), o Estado nunca esteve ausente da economia capitalista. Todavia, na atualidade, ele redefine sua ação, e o faz numa conjuntura específica: os mesmos personagens que impuseram os ajustes nos anos 1980 e 90 do século XX na América Latina, diante do agravamento da pobreza e da força dos movimentos sociais que destituíram mais de uma dúzia de presidentes neoliberais, iniciam uma revisão das suas propostas pós-consenso de Washington.

2010, p. 152). E complementa que essa liberdade não possui apenas importância histórica, mas continua sendo uma questão crítica em várias partes do mundo.

Denominadas de políticas de segunda geração, elas alteram as diretrizes sobre os ajustes estruturais e instituem o financiamento de programas de alívio à pobreza nos países periféricos.

Portanto, o neodesenvolvimentismo situa-se entre o “velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional” (BRESSER-PEREIRA, 2012), buscando aliar a manutenção de alguns elementos de cunho neoliberal, tais como estabilidade monetária, equilíbrio fiscal, competitividade internacional, entre outros, com o papel regulador do Estado e a expansão de políticas sociais voltadas para o alívio da pobreza. Nesse sentido, apesar de a ideia de enfrentamento ao neoliberalismo, pregando a necessidade da intervenção do Estado para promover o crescimento econômico ser um dos pilares de seu discurso, o neodesenvolvimentismo reconhece o mercado como uma instituição eficiente na promoção da dinamização da economia (MOTA, 2012).

Nesse contexto, de acordo com Silva (2014), os governos passam a reconhecer a importância dos gastos sociais direcionados para a população mais pobre, de modo que a melhoria no quadro social seria um meio para promover o desenvolvimento econômico. Ao promover políticas públicas sociais, o Estado contribui para o livre acesso ao mercado que, por sua vez, oferece oportunidades de crescimento, criando condições para a dinamização das economias locais, além de ser um meio de garantir sua legitimação graças a sua forte presença no campo social. Assim, segundo a autora, de acordo com o discurso oficial que fundamenta o programa,

[...] a elevação da inversão de recursos públicos para as políticas sociais de caráter assistencial, ou seja, não contributiva, serviria para criar uma força de trabalho mais preparada para atender às novas demandas do capital, além de contribuir para a dinamização das economias locais em razão do incremento do consumo, mesmo que marginal, de milhões de famílias praticamente à margem do mercado de consumidores (SILVA, 2014, p. 111).

Desse modo, é sob a perspectiva do neodesenvolvimentismo que se observa na América Latina o desenvolvimento de formas de proteção social não contributivas, com a implantação dos programas de transferência de renda condicionada (PTRC) em vários países da região. Nesse sentido, o investimento nas políticas públicas sociais que deveriam ser voltadas para a integração passa a ser direcionado para políticas de inserção, destacando-se os programas de transferência de renda, focalizados na população extremamente pobre, os quais são considerados estratégias mais eficazes e imediatas para compensar os efeitos negativos decorrentes das transformações ocorridas no sistema capitalista (SILVA, 2014). Acerca desse aspecto, Sicsú, Paula e Michel (2005) apud Mota (2012, p. 6) assinala que

Os defensores do neodesenvolvimentismo sustentam que o consenso neoliberal e seus preceitos privatizantes não conseguiram resolver questões centrais dos países periféricos. Seus adeptos consideram que algumas políticas e ações são fundamentais para repor na agenda dos países da região os mecanismos de distribuição dos recursos, de modo a enfrentar a questão da desigualdade. Em linhas gerais, defendem o investimento em políticas sociais e educacionais como fatores estratégicos no sentido da inclusão social, da melhoria na distribuição de renda e da redução das desigualdades causadas pela globalização do mercado.

De acordo com Silva (2014), apesar de possuírem configurações que variam em cada país, os PTRC possuem em comum dois principais eixos mobilizadores: a pobreza e a necessidade de incremento do capital humano. Em relação a esse aspecto, a autora ressalta que

Aliada à pobreza, incrementada pela crise econômica dos anos 1990, é destacada [...] a necessidade de melhorar o capital humano futuro para atender demandas emergentes do mercado de trabalho com um novo trabalhador. Nesse aspecto, o atendimento da população pobre no campo da educação e da saúde constitui-se no qualificador de maior destaque dos PTRC na região, originando, na grande maioria dos programas em implementação a instituição das denominadas condicionalidades [...]. Fica evidenciada a teoria do capital humano como fundamento teórico e ideológico para a criação dos PTRC, impulsionados por uma perspectiva tecnicista que considera a educação e também a saúde como fatores de produção para tirar o capitalismo da crise e garantir sua manutenção e expansão (SILVA, 2014, p. 115).

Portanto, em meio às políticas macroeconômicas de ajuste estrutural e desenvolvimento econômico, prevalece na América Latina um discurso baseado na teoria do capital humano como alternativa para superação da pobreza, que enfatiza a capacidade e competência que o indivíduo deve adquirir por meio do investimento em educação para ter chances de alcançar melhores posições no mercado de trabalho, ao atender as novas exigências de qualificação.

Por fim, chama atenção o fato de que não foram efetuadas mudanças significativas que revertam o caráter neoliberal das políticas, evidenciando-se, segundo Silva (2014), a manutenção de um sistema de proteção social dual no qual o acesso a determinados direitos é baseado na capacidade contributiva dos trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, enquanto programas não contributivos são direcionados para a população em situação de vulnerabilidade. Para Mota (2012, p. 8),

[...] as evidências recentes revelam um ambiente no qual as classes dominantes operam uma “renovação” da sua estratégia de poder (hegemonia) e incorporam, via mecanismos políticos, parte das reivindicações e lutas populares, a dar andamento à formação de uma cultura na qual o crescimento econômico se faz com o combate à pobreza. Ao tempo que criam mecanismos de intervenção sobre as situações emergenciais de pobreza, sem configurar direitos universais nem instituí-las como política pública, senão como programa de governo, dinamizam o mercado interno, precarizam o trabalho, expandem o crédito ao consumidor e promovem espaços de mercantilização dos serviços sociais na esfera da educação, da saúde e da segurança social [...].

Conforme será visto a seguir, o Bolsa Família, maior programa de transferência de renda condicionada da América Latina, baseia-se na orientação neodesenvolvimentista ao aliar a transferência monetária com o cumprimento de condicionalidades na área da educação e da saúde, além da oferta de programas e ações complementares aos beneficiários que possam facilitar sua inserção no mercado de trabalho. Assim, o programa busca combater a fome e a pobreza, contribuindo para a redução da desigualdade, além de estimular o surgimento de novos mercados consumidores, o que favorece o desenvolvimento regional e local, inserindo-se, portanto, na estratégia que combina crescimento econômico com combate à pobreza como forma de alcançar o desenvolvimento social e econômico.

3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: Antecedentes, concepção e desenho

Os fenômenos da pobreza e do desemprego sempre foram objeto de preocupação e discussões em todo o mundo. Desse modo, várias alternativas têm sido adotadas pelo poder público para enfrentar esses problemas, destacando-se a criação do Estado de Bem-Estar Social, no qual caberia ao Estado garantir a proteção social e a oferta de serviços públicos a toda a população.

Na década de 1980, diante das transformações ocorridas nos planos econômico, social e político, decorrentes do processo de reestruturação do capitalismo em âmbito mundial, surgiu a necessidade de reforma das políticas sociais. Nesse contexto, os Programas de Transferência de Renda foram apontados como instrumentos efetivos de combate à pobreza e à desigualdade social crescentes.

No Brasil foi criado o Bolsa Família, tido atualmente como o principal programa de transferência de renda do país. O programa se destina a atender famílias pobres e extremamente pobres, propondo-se a promover não só o alívio imediato da pobreza através da transferência monetária, mas também a sua superação e diminuição da desigualdade social, favorecendo a autonomização das famílias atendidas por meio de ações complementares nas áreas da educação, saúde e trabalho.

Diante destes aspectos, este capítulo tem por objetivo apresentar uma visão geral do Programa Bolsa Família. Para tal, o capítulo está dividido em duas seções. Na primeira seção discutiremos o contexto sócio-histórico de surgimento do programa, abordando os principais aspectos relacionados à construção de um Sistema de Proteção Social no Brasil e contextualizando a emergência dos Programas de Transferência de Renda no atual estágio de desenvolvimento do Capitalismo, tendo como foco o Bolsa Família. Na segunda seção, apresentaremos uma caracterização geral do Bolsa Família, destacando sua proposta de unificação dos programas de transferência de renda, seu desenho institucional, bem como a concepção de pobreza e de focalização em que o programa se fundamenta.

3.1 Contexto sócio-histórico de emergência do Bolsa Família

O início do desenvolvimento de um Sistema de Proteção Social no Brasil se deu no período entre 1930 e 1943. A partir dos anos 1930 iniciou-se o processo de industrialização brasileira no qual o país rompeu com suas bases agrárias tradicionais e de caráter colonial,

dando início a um processo de industrialização voltada para o mercado interno. Este foi um período marcado por grandes transformações políticas, sociais e econômicas cujo eixo principal foi a passagem do modelo agroexportador para o modelo urbano-industrial (SILVA; LIMA, 2016).

Nesse contexto, o Estado adotou uma posição mais intervencionista e, como sujeito principal na promoção do desenvolvimento econômico, passou também a assumir a regulação nos campos da educação, saúde, previdência, entre outros, principalmente devido à necessidade de manter e promover “o desenvolvimento de um proletariado urbano necessário à indústria emergente” (SILVA, 2006, p. 6). Desse modo, mesmo priorizando o mercado, assumia também o papel de responsável pela promoção do bem-estar social.

Acerca desse aspecto, Rizotti (2006, p. 02) afirma que

Apenas na década de 1930 o país seria palco de grandes transformações no papel desempenhado pelo Estado para a proposição de alterações no campo de direitos sociais.

[...]

Deste modo, de um lado o estado proporcionaria o desenvolvimento econômico, aliando-se ao processo de industrialização; de outro, produziria um amplo processo de respostas ao agravamento das condições de vida, com a realização de ações de intervenção direta nas condições de reprodução da força de trabalho no país. As bases da política social brasileira seriam, neste momento, construídas de acordo com a marcha da modernização com a qual o país encontrar-se-ia, a partir de então, comprometido.

As políticas sociais iniciadas a partir da década de 1930 destinaram-se então a permitir alcançar, concomitantemente, os objetivos de regulação dos conflitos surgidos do novo processo de desenvolvimento econômico e social do país e de legitimação política do Governo.

Entretanto, apesar da posição intervencionista assumida pelo Estado, o desenvolvimento do Sistema de Proteção Social Brasileiro baseou-se em um padrão de cidadania que abrangia somente os trabalhadores assalariados que possuíam carteira de trabalho, ou seja, o padrão de cidadania que vigorava tinha por base o mercado de trabalho, que por sua vez era controlado pela legislação estatal, de modo que as políticas implementadas estavam restritas às classes assalariadas inseridas no mercado formal de trabalho. Este conceito de cidadania foi descrito por Wanderlei Guilherme dos Santos que o denominou de cidadania regulada²¹ (SILVA; LIMA, 2016).

Desse modo, no Brasil não se chegou a organizar um Estado de Bem-Estar Social nos moldes dos países desenvolvidos. Foi estabelecido um sistema de proteção social que, ao

²¹ “Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional, é definido por norma legal”. Ou seja, são considerados cidadãos os indivíduos que se encontram localizados nas ocupações definidas pela lei (SANTOS, 1979 apud AMORIM, 2007, p. 368).

invés de atender adequadamente as demandas da população, acabou servindo como uma forma de controle dos movimentos sociais. Isto pode ser explicado pelas próprias características das políticas sociais implementadas no país, principalmente o reduzido grau de eficácia e efetividade e a ausência de mecanismos redistributivos que pudessem garantir a extensão de direitos sociais a todos os cidadãos, já que a maioria das políticas implementadas era privilégio dos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho.

A partir desses aspectos e da tipologia clássica elaborada por Titmuss²² (1974) e revista por Ugo Ascoli (1984), Draibe (1993) situa o padrão brasileiro de Welfare State²³ no tipo meritocrático-particularista, em que o acesso aos benefícios é baseado no mérito, ou seja, na habilidade e produtividade de cada indivíduo, levando em conta a sua posição no mercado de trabalho, bem como as diferenças de rendas. Nesse caso, as políticas sociais intervêm de modo parcial a fim de corrigir as falhas nos mecanismos de funcionamento do mercado, acabando por contribuir para a legitimação das desigualdades sociais existentes. De acordo com a autora,

É o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de política social. [...] nesse sentido, as políticas sociais, na sua maioria, reproduzem o sistema de desigualdades predominante na sociedade. [...]. Assim, a inexistência de mínimos sociais (em natura, renda, serviços ou bens) extensivos a todos os cidadãos independentemente de sua posição no mercado de trabalho, faz com que, na relação Estado/Mercado, sejam de fato muito frágeis, no Brasil, os mecanismos corretores que, em princípio, deveriam operar através das políticas sociais (DRAIBE, 1993, p. 23-24).

Assim, em decorrência das suas relações com o sistema político, o Welfare State brasileiro assumiu características corporativistas²⁴, desde sua fase introdutória, e principalmente clientelistas²⁵, sendo esta última o seu traço mais marcante. Suas ações

²² O autor descreve em sua obra *Social Policy: An Introduction* (1974) três modelos de Welfare State: Residual, Meritocrático-particularista e Institucional Redistributivo.

²³ “Por Welfare State estamos entendendo, no âmbito do Estado Capitalista, uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a Economia, entre o Estado e a Sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico”. (DRAIBE, 1993, p. 8).

²⁴ As políticas sociais desenvolvidas eram marcadas por princípios corporativistas em que o acesso aos benefícios sociais dependia da posição ocupacional, ou seja, os benefícios eram distintos e segmentados em categorias profissionais. De acordo com Rizotti (2006, p. 5) “o caráter corporativo [...] impunha um traço de iminente desigualdade na criação e expansão dos direitos sociais adquiridos pela classe trabalhadora, recaindo sobre aqueles contingentes mais numerosos e menos organizados, o ônus da falta de assistência pública às demandas coletivas de vida e trabalho”.

²⁵ Segundo Draibe (1989) apud Medeiros (2001, p. 16), o clientelismo foi o que mais afetou a dinâmica das políticas sociais no país, “manifesto por uma tendência a feudalizar, sob o domínio de grupos, personalidades e cúpulas partidárias, áreas do organismo previdenciário e, principalmente, pela distribuição de benefícios em períodos eleitorais”. Ainda segundo a autora, o crescimento das políticas assistencialistas reforçou esse caráter clientelista que não afeta somente o campo da seguridade social, mas também as áreas de políticas educacionais e de habitação.

orientavam-se por uma ampliação pontual de benefícios sociais que, no entanto, não significou o reconhecimento de novos direitos sociais, elementares da cidadania, nem o estabelecimento de políticas duradouras, já que apenas algumas categorias profissionais tinham acesso a benefícios por meio de relações privilegiadas, mas que serviu como uma forma de reafirmação do governo e controle dos movimentos sociais emergentes (RIZOTTI, 2006).

Do início da década de 1960 até meados da década de 1970, o Sistema de Proteção Social Brasileiro passou por grandes transformações, orientado pelo autoritarismo da ditadura militar. Possivelmente, o principal objetivo seria fazer com que os programas e serviços sociais se tornassem instrumentos de controle ou até mesmo uma forma de compensar a repressão sofrida pela classe trabalhadora e pelos movimentos sociais em geral (SILVA; LIMA, 2016). Desse modo, o Sistema de Proteção Social estaria cumprindo as suas funções de garantir a reprodução da força de trabalho e de legitimação do regime em vigor.

Nesse sentido,

O advento da ditadura militar brasileira transformou por completo a conjuntura política e social do país, antes francamente favorável ao crescimento dos movimentos sociais. O regime autocrático estabeleceu uma forte repressão a toda espécie de mobilização popular, relegando as lutas sociais em curso ao plano da ilegalidade (RIZOTTI, 2006, p. 6).

Durante esse período, o governo militar introduziu várias mudanças na legislação social brasileira com o objetivo de fornecer respostas às reivindicações dos movimentos populares reprimidos. Estas mudanças propunham uma ampliação qualitativa dos benefícios existentes, além da expansão dos serviços governamentais. Entretanto, de acordo com Rizotti (2006, p. 7), “o objetivo real de tais medidas era a restrição da base social dos movimentos populares emergentes, e seu resultado concreto consistiu na centralização expressiva das políticas de desenvolvimento”, sem a participação dos estados e municípios na execução de tais políticas públicas.

No entanto, apesar do controle social por parte do Estado, verificou-se a partir do final dos anos 1970 uma ampliação dos movimentos sociais e rearticulação política da sociedade brasileira. Com o fim do milagre econômico brasileiro, as condições de vida da população se agravaram fazendo ressurgir os movimentos sociais de reivindicação. Surgiram então novos partidos políticos, podendo-se destacar o Partido dos Trabalhadores, e outros partidos de esquerda procuraram sair da clandestinidade, além da intensa atuação da Igreja. (SILVA; LIMA, 2016).

Conforme assinalam Silva, Yazbek e Giovanni (2004, p. 22),

Essa dinâmica social tinha como elemento mobilizador novas demandas sociais pelo resgate da dívida social acumulada e agravada durante o período da ditadura militar, e, conseqüentemente, pela ampliação de direitos sociais, num movimento de alargamento da concepção de cidadania.

Esse movimento deu origem à Constituição Federal de 1988, na qual houve um incremento da proporção de recursos da União destinados obrigatoriamente a gastos sociais. A partir de então, foi instituído o conceito de Seguridade Social, incorporando a Assistência Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde, além de ampliar significativamente os direitos sociais e apontar a conquista da cidadania como um direito universal.

Acerca desse aspecto, Draibe (2003, p. 69) ressalta que

A Constituição de 1988 consagrou os novos princípios de reestruturação do sistema de políticas sociais, segundo as orientações valorativas então hegemônicas: o *direito social* como fundamento da política; o comprometimento do Estado com o sistema, projetando um acentuado grau de provisão estatal pública e o papel complementar do setor privado; a concepção da *seguridade social* (e não de seguro) como forma mais abrangente de proteção e, no plano organizacional, a *descentralização* e a *participação social* como diretrizes do reordenamento institucional do sistema.

Contudo, esse processo de ampliação dos direitos sociais foi barrado pela crise econômica enfrentada pelo país na década de 1980, marcada pela oscilação das taxas de crescimento, pelo endividamento externo e por elevadas taxas inflacionárias, além da redução da taxa de crescimento da renda por habitante (DRAIBE, 2005). O país apresentava um déficit público extremamente elevado, o que levou à redução do nível de investimento do governo destinado ao setor social devido à necessidade de controle do gasto público.

Nesse sentido, conforme assinala Rizotti (2006, p. 7-8),

Os anos 80 seriam identificados como a "década perdida", especialmente pelo período recessivo que o país conheceu entre 1981 e 1983. As circunstâncias agravavam ainda mais as já comprometidas condições de vida, porque resultavam, numa ponta, na generalização da pobreza e, noutra, na geração de uma importante crise fiscal, que tornava ainda mais precária a manutenção das políticas sociais conduzidas pelo Estado.

[...]

Pressionado por um desempenho econômico aquém do esperado, e pela perspectiva de degradação do quadro econômico futuro que a conjuntura internacional prenunciava, o governo federal recuou na sua política de investimentos sociais e em infraestrutura, passando a adotar um programa de controle rígido do orçamento público.

Na década de 1990, a implantação tardia do Projeto Neoliberal no Brasil contribuiu para o retrocesso dos direitos sociais e trabalhistas conquistados com a Constituição Federal de 1988. A adoção de um modelo de desenvolvimento econômico sob a ótica neoliberal tinha

como objetivo principal inserir o Brasil na economia globalizada. No entanto, o período foi marcado pela estagnação econômica, pela precarização do trabalho e elevação do desemprego, além do aprofundamento da pobreza (SILVA; LIMA, 2016).

Convém destacar a mudança observada no mercado de trabalho: há um aumento das ocupações terceirizadas, temporárias e de baixa remuneração e um avanço do mercado informal de trabalho, o que é considerado fundamental para a reprodução e desenvolvimento do Capitalismo nos países periféricos.

De fato, de acordo com dados do IPEA (2016), a década de 1990 registrou o crescimento do mercado de trabalho informal observado pelo aumento do grau de informalidade²⁶ ao longo desse período, passando de 56,4% em 1992 para 59,6% em 1999. Além disso, a taxa de desemprego²⁷ também apresentou elevação ao longo da década de 1990, passando de 7,2% em 1992 para 10,4% em 1999.

O discurso neoliberal começou a ser difundido no Brasil no final da década de 1980, com o objetivo de transformar o país em uma economia emergente. Nesse contexto, durante o governo Collor (1990-1992) já se verificam os primeiros sinais de introdução de políticas neoliberais, com o discurso sobre a necessidade de redefinição do papel do Estado, tanto na área econômica quanto na social. Assim, surgiram argumentos sobre a necessidade de reduzir o tamanho do Estado, cortar gastos, privatizar estatais e promover a abertura da economia, medidas que tinham como objetivo principal inserir o Brasil na economia globalizada. A promessa era de que a adoção dessas medidas modernizaria o país e promoveria o desenvolvimento sustentado, com distribuição de renda e estabilidade monetária (PAULANI, 2006, p. 90).

O Estado passou a se submeter aos interesses globais e à lógica do mercado, o que dificultou o processo de luta por direitos sociais, já que estes são considerados como um empecilho à inserção competitiva do país na economia capitalista mundial. Em consequência, tem-se um Estado que se exime cada vez mais da sua responsabilidade social.

Desse modo, no plano social “criam-se obstáculos ao funcionamento dos direitos sociais outorgados pela Constituição de 1988, ao mesmo tempo que se procurou adiar a implementação da legislação complementar que garantisse aqueles direitos sociais”, (PAIVA;

²⁶ Esta taxa corresponde ao resultado da seguinte divisão: (empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria) / (trabalhadores protegidos + empregados sem carteira + trabalhadores por conta própria).

²⁷ Percentual das pessoas que procuraram, mas não encontraram ocupação profissional remunerada entre todas aquelas consideradas ativas no mercado de trabalho, grupo que inclui todas as pessoas com 10 anos ou mais de idade que estavam procurando ocupação ou trabalhando na semana de referência da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE).

MATTEI, 2009, p. 182). O discurso neoliberal desempenha então um papel importante, “com suas promessas de desenvolvimento sustentado e modernização, no sentido de convencer um país recém-democratizado e cheio de planos de soberania e desenvolvimento a entrar numa era de austeridade para com os gastos *stricto sensu* sociais” (PAULANI, 2006, p. 95).

Mas a implementação tardia do projeto neoliberal se consolida durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em consonância com as diretrizes do Consenso de Washington.

De acordo com Coggiola (1996, p. 196),

No caso do Brasil, são qualificados de neoliberais os principais pontos da reforma constitucional impostos pelo representante oficial do neoliberalismo no Brasil, Fernando Henrique Cardoso, numa explícita vinculação aos ditames do chamado “Consenso de Washington”, que são: ajuste fiscal; redução do tamanho do Estado; fim das restrições ao capital externo (eliminar todo e qualquer empecilho ao capital especulativo ou vindo do exterior); abertura do sistema financeiro (fim das restrições para que as instituições financeiras possam atuar em igualdade de condições com as do país); desregulamentação; reestruturação do sistema previdenciário.

Essas medidas, no entanto, vêm se contrapor à conquista dos direitos sociais e trabalhistas estabelecidos na Constituição de 1988, os quais representavam obrigações adicionais em um contexto em que a dimensão dos gastos públicos e a intervenção estatal eram considerados um problema. Desse modo, as políticas neoliberais implicam no desmonte de direitos conquistados pelos trabalhadores, constituindo-se numa “tentativa de descarregar a crise do capitalismo nas costas dos trabalhadores”. Medidas como as privatizações, ajuste fiscal e desregulamentação expressam a estratégia encontrada pelo capital para sair da sua própria crise e recompor os patamares de lucro. Em suma, as políticas neoliberais “exprimem uma necessidade orgânica do capitalismo em período de crise” (COGGIOLA, 1996, p. 196).

Portanto, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em meio aos ajustes fiscais e cortes nos gastos públicos promovidos com vistas à manutenção da estabilidade econômica²⁸, surge a necessidade de reforma do sistema de proteção social, tendo em vista que, sob a ótica neoliberal, considerava-se que as melhorias no campo social passavam necessariamente pelo crescimento econômico e pela redefinição do papel do Estado, de modo que a livre atuação dos mercados teria uma capacidade integradora, já que as vantagens resultantes do crescimento econômico chegariam à maior parte da população (PAIVA; MATTEI, 2009).

²⁸ A estabilidade econômica do período esteve baseada nos “preceitos do ajuste econômico proposto pelo ‘Consenso de Washington’, em que a desregulamentação dos mercados, a liberalização comercial e a reforma do Estado figuravam como elementos centrais” (PAIVA; MATTEI, 2009, p. 183).

Acerca desse aspecto, Castro e Cardoso Júnior (2005, p. 269) destacam que

O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracterizou-se sobretudo pela tensa conciliação dos objetivos macroeconômicos da estabilização com as metas de reformas sociais voltadas para a melhoria da eficiência das políticas públicas. Os problemas de agravamento da crise fiscal do Estado, comuns em todo o mundo na década de 1990, foram entendidos como que causados por gastos públicos sociais significativos, gestados de forma excessiva e desperdiçadora de recursos. Dessa maneira, uma série de reformas para as políticas sociais foi concebida e algumas delas efetivamente implementadas.

Nessa perspectiva, a década de 1990 representou um período de contradição no campo das políticas sociais. De um lado, testemunhou-se a conquista de direitos sociais e trabalhistas, destacando-se a instituição do conceito de Seguridade Social pela Constituição Federal de 1988. E de outro, partindo de uma concepção neoliberal, observou-se o avanço de um movimento com características cada vez mais restritivas, fundamentado nos princípios de focalização e seletividade dos gastos públicos, que adotou critérios muito baixos de corte de renda para fixação da linha da pobreza, de modo a permitir o acesso da população mais carente aos programas sociais (PAIVA; MATTEI, 2009; SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Devido à prioridade dada pelo governo ao ajuste econômico realizado através do projeto neoliberal dos anos 1990, as políticas sociais passam a estar subordinadas às diretrizes econômicas, que, por sua vez, são estabelecidas de acordo com a lógica do grande capital. A partir de então, foram realizados cortes nos gastos sociais com desativação e redução de programas sociais, em um contexto no qual ocorre uma mudança da universalização para a focalização, interrompendo um processo que avançava rumo à construção da universalização dos direitos sociais. Tudo isso vem colaborando para a formação de uma estrutura de programas sociais que, ao lado da manutenção de um modelo econômico baseado na exploração do trabalho, contribui para o aumento da concentração de renda e da desigualdade social (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

De fato, Kerstenetzky (2006, p. 568) ressalta que

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira “política social” seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos). Em particular, essa concepção de política social focalizada rejeita a consideração das desigualdades socioeconômicas como motivadora da intervenção pública: é característico da concepção fina de justiça entender como justa a distribuição de vantagens econômicas resultantes de transações livres de mercado e assinalar para a política social o lugar de mera provisão de um seguro contra as agruras imprevisíveis da vida.

Em suma, de acordo com Gomes (2006), o modelo neoliberal adotado no Brasil a partir da década de 1990 e suas implicações na redefinição do papel do Estado trouxeram consequências significativas, sobretudo na área social. O Estado tem se eximido cada vez mais de sua responsabilidade social e ampliado sua função de facilitador dos interesses do grande capital, “com seus principais centros decisórios sendo internacionalizados e servindo ao processo de acumulação do capital em escala global” (GOMES, 2006, p. 230). As políticas sociais e as demais políticas públicas têm sido subordinadas às políticas econômicas ortodoxas, tendo em vista que o principal objetivo do governo é a manutenção da estabilidade econômica e a garantia das condições do regime acumulação sob dominância financeira.

Ainda segundo o autor, as políticas sociais no país passam a ser orientadas “pelas palavras de ordem do projeto neoliberal: descentralização, terceirização, privatização e flexibilização” (GOMES, 2006, p. 231). Diante da concepção neoliberal de que a expansão e livre atuação dos mercados promoveria o desenvolvimento e a melhoria das condições de vida, já que as vantagens resultantes do crescimento econômico chegariam à maior parte da população, tem-se um Estado cujo papel se resume a “guardião dos lucros privados” e promotor de políticas compensatórias e assistencialistas que servem apenas para atenuar as desigualdades geradas pelo mercado, sem possuir vínculo com a noção de universalização dos direitos sociais.

Conforme ressalta Mota (2012, p. 8),

A tendência das políticas públicas é a da privatização e mercantilização dos serviços públicos nos setores saúde, previdência (reformas) e educação, e a expansão da assistência social, particularmente dos programas de renda mínima de sobrevivência. Nesta perspectiva, os investimentos em programas assistenciais focalizados e condicionados se fazem em oposição aos gastos com políticas sociais universais e estão longe de indicar um novo modelo de desenvolvimento social para o Brasil e demais países latinoamericanos, mas têm sido úteis na dinamização dos mercados internos, na legitimidade social da classe dominante e na administração dos conflitos sociais.

Foi nesse contexto, mais precisamente em 1991, que teve início no Brasil o debate sobre a introdução de Programas de Transferência de Renda.

Há registros de que os Programas de Transferência de Renda têm sido implementados em vários países europeus a partir dos anos 1930. No entanto, esse debate só ganhou importância no âmbito internacional nos anos 1980, época em que o mundo passava por grandes transformações econômicas, sociais e no mercado de trabalho, decorrentes do processo de reestruturação do sistema capitalista iniciado a partir dos anos 1970.

O período foi marcado pela crise estrutural do capital que, em um contexto caracterizado pela intensificação da concorrência e internacionalização do capital, levou ao

surgimento de movimentos de liberalização dos mercados e globalização da economia. Nesse contexto, em resposta à crise do capital, verificou-se um processo de reestruturação produtiva do capitalismo em âmbito mundial, o qual se deu por meio da passagem do modelo fordista de acumulação para um modelo mais flexível (pós-fordismo), baseado na tecnologia da informação e que pudesse se adequar aos novos padrões de mercado.

Essas mudanças ocorridas na base produtiva eram caracterizadas principalmente pela especialização da produção, descentralização administrativa e pela adoção de padrões de multifuncionalidade da força de trabalho, fazendo surgir um padrão industrial voltado para a produção de bens diferenciados, em pequena escala.

Em relação às transformações econômicas, os governos passaram a dar prioridade ao controle da inflação e ao equilíbrio orçamentário, deixando de lado a preocupação com o pleno emprego. Nesse sentido, com base em uma política econômica orientada pela ideologia neoliberal, foram adotadas medidas como privatizações, cortes nos gastos públicos, reforma da legislação trabalhista e outras, todas voltadas para os novos padrões de competitividade e para a inserção na economia globalizada.

Essas transformações trouxeram graves consequências para o mercado de trabalho, sobretudo pela elevação do desemprego e empobrecimento das populações, o que levou a um aumento na demanda por ações no campo da proteção social. O baixo crescimento econômico se tornou um impedimento à continuidade do pleno emprego, tido como elemento principal de sustentação do Estado do Bem-Estar Social. Além disso, as modificações ocorridas no padrão produtivo levaram ao surgimento de novas relações de trabalho, acabando por comprometer a sociedade salarial.

Diante da crise do Welfare State, houve uma mudança da estratégia de legitimação do sistema capitalista, que se deu através da transição da ideologia do bem-estar, na qual o Estado assegurava benefícios sociais universais, para um modelo de administração estatal baseado na “mistificação dos conceitos de eficiência e qualidade” em relação à oferta de serviços públicos; da solidariedade universal para a solidariedade particular como alternativa de combate aos problemas sociais (LIMA, 2002).

Para Montañó apud Lima (2002, p. 137),

Isto significa deslocar a estratégia de legitimação da órbita do Estado para a órbita da sociedade civil, incluindo-se nesta o mercado, reificado pelos neoliberais, e uma esfera intermediária, denominada de “terceiro setor” ou de “setor público não estatal”, idealisticamente festejada pela nova esquerda.

Portanto, no que diz respeito às mudanças ocorridas na área social, as políticas até então de caráter universal e redistributivo foram substituídas por políticas residuais, focalizadas nos setores mais pobres, passando a incluir também segmentos da sociedade que até então não tinham vivenciado situação de pobreza, afetados pelo aumento do desemprego e da desigualdade social, decorrentes do novo padrão de acumulação (LIMA, 2002). A intervenção do Estado no campo social passou a ser a mínima possível, através de ações focalizadas na extrema pobreza e com o intuito de complementar a ação da filantropia empresarial.

Foi a partir destas circunstâncias que o debate internacional apontou a necessidade de reforma dos programas sociais, destacando os Programas de Transferência de Renda como uma alternativa de enfrentamento do desemprego e da pobreza crescentes, decorrentes do processo de reestruturação do capitalismo em âmbito mundial.

Nos países da América Latina, a implantação dos programas de transferência de renda se deu sob a perspectiva do neodesenvolvimentismo, estratégia de desenvolvimento que busca o equilíbrio entre crescimento econômico e desenvolvimento social (MOTA, 2012). Os governos passam a reconhecer o investimento em políticas públicas sociais como fator estratégico para a promoção do desenvolvimento econômico, passando a direcionar esses investimentos para políticas de inserção, destacando-se os programas de transferência de renda, focalizados na população extremamente pobre, os quais, além de compensarem os efeitos negativos decorrentes das transformações ocorridas no sistema capitalista, também buscam promover a melhoria na distribuição de renda, contribuindo para o livre acesso ao mercado e criando condições para a dinamização das economias locais (SILVA, 2014).

No Brasil, a primeira discussão sobre transferência de renda (por meio de programas de renda mínima) ocorreu em 1975. Defendia-se a necessidade de erradicação da pobreza no país através de ações que proporcionassem uma melhoria na distribuição de renda. Nesse sentido, Antônio Maria da Silveira²⁹ apresentou uma proposta gradual para erradicação da pobreza, fundamentada no Imposto de Renda Negativo de autoria de Friedman (1962), na qual haveria uma intervenção do governo para garantir uma transferência monetária proporcional que fosse baseada em um nível de subsistência da população pobre (SILVA; LIMA, 2016).

Mas a ideia de implementação de Programas de Transferência de Renda passou a fazer parte da agenda pública brasileira somente em 1991 quando o senador Eduardo Suplicy,

²⁹ O autor apresentou sua proposta por meio do artigo denominado “Redistribuição de Renda”, publicado na Revista Brasileira de Economia em 1975.

do Partido dos Trabalhadores, teve seu Projeto de Lei nº 80/91 apresentado e aprovado no Senado Federal, instituindo o Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM). O senador defendia a criação de uma complementação de renda, com valor superior a dois salários mínimos, direcionada a todos os brasileiros maiores de 25 anos que auferissem um rendimento mensal inferior a determinado nível de renda. No entanto, apesar de ter sido aprovado pelo Senado, o projeto foi arquivado.

De acordo com a sistematização³⁰ do processo histórico de construção dos programas de transferência de renda no Brasil, elaborada por Silva (2002) e Silva, Yazbek e Giovanni (2004), esse momento inaugurou o processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda no país.

No entanto, nessa época, o Brasil passava por um período de crise, vivenciando uma recessão inflacionária, período durante o qual o produto caiu e os preços aumentaram e a atenção do governo estava voltada para o combate à inflação e à dívida externa. Sendo assim, deixava-se de lado a preocupação com a proteção social em prol da promoção do crescimento econômico, já que, conforme mencionado anteriormente, acreditava-se que o próprio crescimento da economia seria o fator primordial que levaria à superação do desemprego e da pobreza crescentes no país.

Ainda no ano de 1991, tem início o segundo momento do processo de construção dos programas de transferência de renda no Brasil, quando o economista José Márcio Camargo apresentou uma proposta que articulava a renda familiar com a educação na qual haveria uma “transferência monetária equivalente a um salário mínimo a toda família com filhos ou dependentes de 7 a 14 anos, desde que frequentassem regularmente a escola pública, independentemente da renda familiar”. A referida proposta objetivava, a curto prazo, amenizar a pobreza e, a longo prazo, reduzi-la (SILVA; LIMA, 2016, p. 30).

A discussão sobre os programas de renda mínima passou então a se apoiar em dois argumentos que até hoje servem de base para a formulação e implementação dos programas de Transferência de Renda no Brasil. Em primeiro lugar, as famílias pobres têm um custo de oportunidade muito elevado para manterem seus filhos na escola, já que, em razão de possuírem uma renda muito baixa, precisam também da participação do trabalho infantil para manterem sua sobrevivência. Em segundo lugar, essas famílias pobres possuem um baixo nível de formação educacional, o que limita ainda mais a possibilidade de elevação de suas rendas. Esses

³⁰ Essa sistematização será utilizada neste trabalho para descrever o processo de construção dos programas de transferência de renda no Brasil.

fatores acabam por alimentar o ciclo de reprodução da pobreza de geração para geração. (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Sendo assim, a articulação da transferência monetária com a educação se tornou pressuposto para a formação dos programas de transferência de renda na atualidade, tendo como objetivo possibilitar a vinculação da transferência monetária, como uma política compensatória, com ações estruturantes no campo da educação.

A partir daí os programas de renda mínima no Brasil passam a ter como beneficiário a família em vez do indivíduo, com destaque para as crianças, garantindo uma compensação financeira para as famílias pobres de modo que estas possam manter seus filhos na escola, o que possibilitaria o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza (SILVA; LIMA, 2016).

Já em 1995 iniciou-se o desenvolvimento de experiências municipais com a implantação de programas de renda mínima em Campinas, Ribeirão Preto e Santos (São Paulo), além de Brasília. Logo em seguida, vieram outras experiências desenvolvidas em vários municípios e estados brasileiros, até que, no ano de 1996, houve a criação dos primeiros programas de iniciativa do governo federal: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Benefício da Prestação Continuada (BPC). Essas experiências marcam o terceiro momento do processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda no país. (SILVA; LIMA, 2016).

Deve-se ressaltar que até o final de 1993 a economia brasileira estava mergulhada em um desequilíbrio econômico, caracterizado pela alta inflação e desemprego generalizado. Somente em 1994 houve a retomada do crescimento econômico com a implantação do Plano Real, visando a estabilização da moeda nacional.

Nesse contexto, o governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciado em 1995, teve como principal objetivo dar continuidade ao processo de estabilização da economia e para isso adotou o projeto neoliberal, fazendo com que o Estado passasse por reformas com o intuito de inserir o país na economia globalizada. Como a principal preocupação do governo era a estabilização econômica, passou-se a dar menos importância à questão social, até mesmo porque, como já foi mencionado, entendia-se que o crescimento econômico proporcionaria a redução dos níveis de desemprego e pobreza.

Somente em 2001, no segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso, testemunhou-se a ampliação dos programas de iniciativa do governo federal, com a criação do Programa Bolsa Alimentação e transformação do Programa Nacional de Garantia de

Renda Mínima (PGRM) no Programa Bolsa Escola, além da expansão dos já mencionados programas criados em 1996, iniciativas que configuram o quarto momento do processo de desenvolvimento dos programas de transferência de renda no país (SILVA; LIMA, 2016).

Outro aspecto que se deve destacar ocorreu a partir do lançamento do livro do Senador Eduardo Suplicy, *Renda de Cidadania: a saída é pela porta* (2002) e a apresentação por ele do Projeto de Lei nº266/2001 que propunha a instituição de uma Renda de Cidadania para todos os brasileiros, sem qualquer restrição. A partir dessas ações é que foi introduzida, no debate sobre programas de transferência de renda, a possibilidade de instituir uma Renda de Cidadania, mudando então o enfoque do debate, antes situado em torno da garantia de uma Renda Mínima (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

No ano de 2003, com o início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, houve mudanças significativas no processo de construção de uma Política Pública de Transferência de Renda no Brasil, dando início ao quinto momento do desenvolvimento histórico dos programas de transferência de renda no país.

O presidente indicou como prioridade do seu governo a implementação de políticas sociais de combate à fome e à pobreza, tendo como principal estratégia o Fome Zero, e partiu do pressuposto de que, ao serem articuladas a uma política econômica direcionada ao desenvolvimento, geração de emprego e redistribuição de renda, seriam meios eficazes de enfrentamento à pobreza no país, tanto que, no orçamento de 2004 o governo elevou a quantidade de recursos destinados aos programas de transferência de renda. Além disso, em janeiro do mesmo ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No ano anterior já havia sido iniciado o processo de unificação dos programas de transferência de renda desenvolvidos nas três esferas do governo que culminou com a criação do Programa Bolsa Família (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

Esse processo de unificação dos programas partiu da necessidade de superar as dificuldades decorrentes da existência de um grande número de programas de transferência de renda no Brasil, implementados de forma descentralizada em diversos municípios, gerando problemas como objetivos e público-alvo sobrepostos, ausência de uma coordenação geral dos programas que ocasionava o desperdício de recursos, fragmentação e desarticulação que elevava os custos, sem deixar de mencionar o baixo orçamento destinado aos programas (SILVA; LIMA, 2016).

Considerando a contextualização e os antecedentes históricos da criação do Bolsa Família tratados neste capítulo, apresentaremos, a seguir, uma caracterização geral do

programa, destacando sua proposta de unificação dos programas de transferência de renda, seus objetivos e sua concepção de pobreza.

3.2 O Bolsa Família: concepção e desenho

O Bolsa Família, atualmente o principal programa de transferência de renda no Brasil, foi criado em outubro de 2003 pela Medida Provisória nº 132, transformado na Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado em setembro do mesmo ano pelo Decreto nº 5.209.

Foi instituído durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva, no contexto do desenvolvimento de uma estratégia de combate à fome e à pobreza, denominada Fome Zero, diante da necessidade de promover uma integração entre as políticas sociais e a política econômica. Apesar de no início o Fome Zero ter tido uma maior repercussão, foi o Bolsa Família que ganhou maior destaque no governo Lula, chegando a ser recomendado pela Organização das Nações Unidas para sua adoção em outros países em desenvolvimento.

O Bolsa Família foi criado a partir da necessidade de unificação dos diversos programas de transferência de renda existentes nos três níveis de governo. Essa necessidade foi fundamentada em um diagnóstico, elaborado durante a transição do governo Fernando Henrique Cardoso para o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, sobre os programas sociais em desenvolvimento no Brasil. Esse diagnóstico apontava a existência de um conjunto de problemas, entre os quais se pode destacar a concorrência e sobreposição de programas no que diz respeito aos objetivos e ao público-alvo; desperdício de recursos gerado pela falta de uma coordenação geral dos programas; além da insuficiência do orçamento destinado aos programas e do não alcance do público-alvo mediante os critérios de elegibilidade determinados (SILVA; LIMA, 2016).

Como foi visto anteriormente, os programas de transferência de renda foram criados em um contexto de aumento dos níveis de desemprego associado ao surgimento de novas formas de trabalho precárias e ampliação da pobreza e desigualdade social. Foram concebidos com o intuito de associar uma medida compensatória, através da transferência monetária, com políticas estruturantes de combate à pobreza, visando possibilitar a autonomização das famílias pobres. Entretanto, esse ideal não veio a ser efetivamente alcançado, em virtude dos problemas identificados no diagnóstico acima mencionado, assim como em outros estudos realizados sobre os diversos programas implementados nos municípios brasileiros.

Sendo assim, a proposta de unificação surgiu como a melhor alternativa para superar esses problemas, sendo justificada pela necessidade de elevação dos recursos destinados aos programas, ampliação do valor monetário do benefício, simplificação e melhor atendimento dos usuários. O Bolsa Família foi criado então com a finalidade de convergir os diversos programas existentes em um só, sendo resultante da unificação de quatro programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004).

O programa beneficiava, em dezembro de 2016, 13.569.576 famílias em todos os municípios brasileiros³¹, tendo como objetivos principais, de acordo com o Decreto nº 5.209/2004 que regulamenta a lei que cria o Bolsa Família, “combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; combater a pobreza”, entre outros. Para alcançar esses objetivos, pressupõe a articulação de três dimensões:

- a. Complemento da renda — todos os meses, as famílias atendidas pelo Programa recebem um benefício em dinheiro, que é transferido diretamente pelo governo federal. Esse eixo garante o alívio mais imediato da pobreza.
- b. Acesso a direitos — as famílias devem cumprir alguns compromissos (condicionalidades), que têm como objetivo reforçar o acesso à educação, à saúde e à assistência social. Esse eixo oferece condições para as futuras gerações quebrarem o ciclo da pobreza, graças a melhores oportunidades de inclusão social.
- c. Articulação com outras ações — o Bolsa Família tem capacidade de integrar e articular várias políticas sociais a fim de estimular o desenvolvimento das famílias, contribuindo para elas superarem a situação de vulnerabilidade e de pobreza (BRASIL, 2015a).

Nesse sentido, além do valor monetário transferido, de modo a permitir o alívio imediato da pobreza por meio da melhoria na alimentação e nas condições de vida da família, o Bolsa Família desenvolve uma articulação com programas complementares, tidos como ações direcionadas às famílias atendidas pelo programa que têm por objetivo desenvolver suas capacidades, criando possibilidades de emancipação sustentada dessas famílias, como por exemplo cursos de alfabetização e de capacitação profissional de jovens e adultos, políticas habitacionais e outros. Além disso, determina o cumprimento das condicionalidades estabelecidas, que são compromissos assumidos pelas famílias, na área da educação e da saúde, para que possam receber o benefício financeiro e que têm por objetivo proporcionar o acesso a direitos sociais básicos e possibilitar o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza de geração para geração. Portanto, essa associação da transferência monetária com políticas

³¹ De acordo com o Relatório de Informações Sociais do Bolsa Família e Cadastro Único (RI).

estruturantes, desenvolvida pelo programa, se torna um meio de proporcionar a autonomização e desenvolvimento das famílias, contribuindo para a redução da situação de pobreza no país.

O programa prevê diversos tipos de benefícios monetários que variam de acordo com a renda e a composição de cada família. Os benefícios recebidos pelas famílias são classificados em dois tipos: básico e variável. Atualmente, o primeiro benefício é no valor fixo de R\$ 85,00 e destina-se somente às famílias em situação de extrema pobreza. Já o benefício variável é no valor de R\$ 39,00, destinado tanto às famílias pobres quanto às extremamente pobres e que sejam compostas por gestantes, nutrizes e filhos de 0 a 15 anos, no limite de até cinco benefícios por família. Além disso, houve uma extensão do benefício variável a adolescentes de 16 e 17 anos das famílias atendidas pelo programa por meio da Medida Provisória nº 411, convertida na Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008, que instituiu o Benefício Variável Jovem (BVJ) que atualmente é no valor de R\$ 46,00, no limite de até dois benefícios por família e a criação, em 2012, do Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) que atualmente é pago às famílias que, mesmo recebendo outros tipos de benefícios do programa, continuem com renda per capita mensal inferior a R\$ 85,00, sendo o valor calculado caso a caso, ou seja, o valor do benefício não é fixo e deve permitir que a família supere a situação de extrema pobreza.

Sendo assim, não existe um valor máximo estabelecido para o benefício concedido a cada família. Este é pago de acordo com a situação de cada família que tem a liberdade para definir como melhor utilizar o benefício recebido. Por sua vez, as famílias podem permanecer no programa desde que cumpram as condicionalidades estabelecidas e desde que continuem dentro dos critérios de elegibilidade definidos, além de terem a obrigação de manter seu cadastro atualizado.

No que diz respeito às condicionalidades, de acordo com os formuladores do programa, estas “não têm uma lógica de punição; e, sim, de garantia de que direitos sociais básicos cheguem à população em situação de pobreza e extrema pobreza. Por isso, o poder público, em todos os níveis, também tem um compromisso: assegurar a oferta de tais serviços”. (BRASIL, 2015a). No entanto, considerando que a permanência no programa está condicionada ao cumprimento das condicionalidades, estas acabam se revestindo de um caráter punitivo, em vez de contribuírem para o acesso a direitos sociais. Além disso, os serviços e ações básicas na área da saúde, educação e assistência social oferecidos pelo poder público são insuficientes e precários, dificultando não só o cumprimento das condicionalidades pelos beneficiários, mas, principalmente, limitando os efeitos do programa sobre a redução da pobreza (SILVA;

CARNEIRO, 2016).

Inicialmente, o programa destinava-se a famílias extremamente pobres, com renda mensal por pessoa de até R\$ 50,00 e a famílias consideradas pobres, com renda mensal por pessoa entre R\$ 50,01 e R\$ 100,00, desde que possuíssem crianças de 0 a 15 anos ou gestantes. Posteriormente, esses valores de referência foram reajustados diversas vezes ao longo dos anos.

Atualmente, conforme o Decreto nº 8.794, de 29 de junho de 2016, o programa atende famílias em situação de extrema pobreza, com ou sem filhos, caracterizadas por possuírem renda per capita mensal de até R\$ 85,00 e de pobreza, com renda per capita mensal entre R\$ 85,01 e R\$ 170,00, desde que tenham filhos de 0 a 17 anos.

Conforme se observa, a concepção de pobreza é fundamental para o estudo sobre o Bolsa Família. Deve-se considerar que, historicamente, foram desenvolvidas várias teorias e conceitos, cada um deles na tentativa de buscar uma melhor compreensão e explicação sobre a pobreza. Percebe-se que a maioria das explicações tem por base a carência, a insuficiência de um conjunto de necessidades básicas, referindo-se, portanto, a um padrão de vida mínimo vinculado ao nível de renda, ou seja, um enfoque de pobreza absoluta.

A respeito disso, Silva (2002, p. 96) afirma que

Numa perspectiva histórica, a literatura evidencia a passagem e, por vezes, a simultaneidade de abordagens moralizantes e individualizantes que foram cedendo lugar a visões mais globais, representadas por abordagens multidimensionais, que situam a pobreza na relação dialética entre o econômico e o social; entre o indivíduo e a estrutura. Além do que a pobreza é apresentada como uma categoria intrinsecamente relativa, historicamente datada, condicionada pelos padrões históricos vigentes nas diferentes sociedades.

Sendo assim, a pobreza é entendida neste trabalho como um fenômeno estrutural e multidimensional, que se desenvolve de acordo com as características e padrões de cada sociedade.

Em relação às determinações estruturais, a explicação para o fenômeno da pobreza é fundamentada no marxismo. Apesar de não ser tratada por Marx como uma categoria analítica específica, a pobreza pode ser explicada através de categorias como classes sociais, exército de reserva, exploração e desigualdade social (SILVA, 2002, p. 79). Nesse sentido, a pobreza é entendida como um fenômeno estrutural, decorrente do desenvolvimento do sistema de produção capitalista, o qual se baseia na acumulação e na extração da mais-valia através da exploração do trabalhador, levando a uma distribuição desigual da renda. Sendo assim, no modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que se dá a criação de riqueza, evidencia-se a emergência de uma população trabalhadora cada vez mais pobre e a geração de um excedente

de mão-de-obra indispensável à dinâmica do sistema capitalista. Conforme ressalta Marx (2013, p. 719-720),

Quanto maiores forem a riqueza social, o capital em funcionamento, o volume e o vigor de seu crescimento e, portanto, também a grandeza absoluta do proletariado e a força produtiva de seu trabalho produtivo, tanto maior será o exército industrial de reserva. A força de trabalho disponível se desenvolve pelas mesmas causas que a força expansiva do capital. A grandeza proporcional do exército industrial de reserva acompanha, pois, o aumento das potências da riqueza. Mas quanto maior for esse exército de reserva em relação ao exército ativo de trabalhadores, tanto maior será a massa da superpopulação consolidada, cuja miséria está na razão inversa do martírio de seu trabalho. Por fim, quanto maior forem as camadas lazentas da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral, absoluta, da acumulação capitalista.

Ao se considerar a pobreza como um fenômeno multidimensional, depreende-se que esta não se manifesta apenas pela insuficiência de renda. A pobreza também é entendida como um fenômeno mais abrangente, relacionado não só a aspectos econômicos como também políticos, sociais e culturais, significando também o não acesso a serviços básicos, à cultura e ao trabalho, assim como a não participação social e política. Seguindo essa linha de raciocínio, Cohn (2004, p. 10) destaca que

[...] a tradução imediata da pobreza é a exclusão social. E ela também se traduz em: exclusão da prática efetiva dos direitos de cidadania, da participação nos processos geradores e redistributivos de bens econômicos, e das distintas instâncias e espaços deliberativos que emergem no interior das sociedades, e que demandam determinados níveis de educação e de informação.

Diante destes aspectos, observa-se que a concepção de pobreza que orienta o Bolsa Família é multidimensional, considerando que, para atingir seus objetivos de combater a fome e a pobreza e estimular a emancipação sustentada das famílias beneficiárias, o programa atua não só na dimensão da complementação de renda, mas também da promoção do acesso a direitos sociais básicos na área da educação, saúde e assistência social por meio do estabelecimento de condicionalidades e da articulação com outras ações e programas que contribuam para a superação da situação de vulnerabilidade das famílias atendidas. Por outro lado, embora se oriente por essa concepção de pobreza multidimensional, ao estabelecer a renda como principal critério de elegibilidade, o programa enfatiza a concepção de pobreza absoluta, desconsiderando ainda seus aspectos estruturais (SILVA et al., 2016).

Ao conceber a pobreza apenas como um fenômeno multidimensional, sem levar em conta seu caráter estrutural, as políticas sociais estabelecidas no modo de produção capitalista podem ser consideradas como mecanismos eficazes no combate à pobreza, capazes de promover a sua diminuição progressiva e até mesmo a sua erradicação. No entanto, para alguns

autores, sob a perspectiva marxista de que a pobreza é um problema decorrente do modo de produção capitalista e necessário à sua manutenção, seria impossível erradicá-la no interior do sistema capitalista. Desse modo, as políticas sociais voltadas para o enfrentamento da pobreza seriam apenas para atender aos interesses do próprio capital, atuando apenas no sentido de amenizar os efeitos perversos do capitalismo (SCHEEFFER, 2013).

Convém ressaltar que a concepção de pobreza multidimensional presente no desenho do Bolsa Família, assim como nos diversos programas de transferência de renda da América Latina, baseia-se nas ideias desenvolvidas por Amartya Sen. De acordo com o autor, a pobreza não deve ser definida apenas como privação material (concepção tradicional da pobreza), mas também como privação de capacidades básicas³² de uma pessoa, o que por sua vez não exclui a ideia de que o baixo nível de renda seja um dos determinantes principais da pobreza, considerando que a falta de renda pode levar à privação de capacidades básicas. Sendo assim, torna-se importante a preocupação com a qualidade de vida³³, ou seja, o tipo de vida que as pessoas levam, e não apenas a renda que elas dispõem (SEN, 2010).

O autor destaca que

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para liberdades de poder alcançar esses fins (SEN, 2010, p. 123).

Além disso, Sen ressalta a importância de se compreender as diferentes perspectivas da privação de renda e privação de capacidades para uma visão mais abrangente da desigualdade, ilustrando essa diferença com a questão do desemprego. De acordo com o autor, uma pessoa desempregada, mas que recebe um “auxílio-renda” do Estado, pode, aparentemente, sofrer menos privação de renda, ou seja, a perda de renda pode ser compensada, em parte, mediante a concessão de um auxílio pelo governo. No entanto, o desemprego acarreta

³² Sen define capacidade como as combinações alternativas de funcionamentos que uma pessoa é capaz de realizar. Já os funcionamentos são as coisas que um indivíduo considera valioso fazer ou ter. O autor cita como exemplos funcionamentos que variam dos mais elementares como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis e o ato de poder ler, até funcionamentos mais complexos como poder participar da vida em comunidade e ter respeito próprio (SEN, 2010). Em outras palavras, para Sen, as capacidades são as oportunidades ou liberdades que as pessoas dispõem para escolher aquilo que elas valorizam, ou seja, o estilo de vida que desejam ter.

³³ De acordo com Sen, essa perspectiva mais ampla sobre pobreza não é tão nova na economia. O interesse pelo assunto já podia ser percebido, por exemplo, nas análises de Adam Smith, considerado o pai da economia moderna, acerca das “necessidades” e das condições de vida. Segundo Smith, em sua obra *Wealth of nations*, “artigos de necessidade são [...] não só bens indispensavelmente necessários para o sustento da vida, mas tudo o que os costumes do país consideram indecente uma pessoa respeitável, mesmo a mais humilde, não possuir”. (SMITH, 1776 apud SEN, 2010).

outros tipos de privações, além da renda, como problemas psicológicos, perda de motivação e autoestima, perda de habilidades, problemas familiares e aumento da exclusão social (SEN, 2010).

Associada à referência teórica de Amartya Sen, encontramos a teoria do capital humano presente no desenho do Bolsa Família, considerando que o programa concebe as condicionalidades estabelecidas como uma forma de ampliar as capacidades dos beneficiários de forma que estes possam obter mais chances de ingressar no mercado de trabalho³⁴ (SILVA et al., 2016), ou seja, sob a perspectiva da teoria do capital humano, o acesso à educação de qualidade possibilitaria aos indivíduos mais pobres conseguirem melhores posições no mercado de trabalho e, desse modo, romperem o ciclo da pobreza.

Conforme assinalam Marinho, Linhares e Campelo (2011, p. 275),

Um dos pioneiros da teoria do capital humano, Shultz (1973), afirma que a cada dia as pessoas estão investindo fortemente em si mesmas, como ativos humanos; que tais investimentos humanos estão constituindo uma penetrante influência sobre o crescimento econômico e que o investimento básico no capital humano se dá a partir da educação formal e do treinamento. Desse modo, a educação tem como função precípua desenvolver habilidades e conhecimentos objetivando o aumento da produtividade; um maior número de ganhos de habilidades cognitivas; finalmente, quanto maior for o grau de produtividade, maior será a cota de renda que a pessoa receberá e melhor será sua posição social.

Portanto, segundo essa teoria, o investimento em capital humano por meio da educação é um dos mais importantes meios de promover o crescimento econômico e reduzir a pobreza, já que um aumento no nível de educação levaria a um aumento de produtividade, o que, por sua vez, resultaria na elevação dos salários, além de gerar externalidades positivas tais como redução do índice de criminalidade e melhora dos índices de saúde de uma população.

Entretanto, apesar dos aspectos positivos, muitas críticas são difundidas em relação à teoria do capital humano. Bihl (1987) apud Fonseca (2009, p. 38), resume bem essas críticas:

O que entendem por “capital humano”? Simplesmente, a força de trabalho dos assalariados: o conjunto das faculdades físicas [...], morais [...], intelectuais [...], estéticas [...], relacionais [...] que os trabalhadores podem vender no mercado de trabalho [...]. Aqueles que designam a força de trabalho como “capital humano” pretendem convencer a si mesmos e aos trabalhadores que cada um deles teria também, com sua força de trabalho, um “capital”, ou seja, um conjunto de recursos que lhes cabem valorizar ao máximo, cuidando de conservar e inclusive aumentar seu

³⁴ A relação entre qualificação e maiores oportunidades de emprego é discutida por Robert Castel (2015). Segundo o autor, embora não se possa negar a importância da qualificação, a inserção no mercado de trabalho depende de outros fatores estruturais e conjunturais, tais como a insuficiência de demanda para absorver todas as categorias de trabalhadores disponíveis, o que evidencia um novo desafio imposto para as sociedades contemporâneas: “a possível não empregabilidade dos qualificados”. Sendo assim, o crescimento do desemprego, da instabilidade e da precarização das relações de trabalho atinge não só os trabalhadores com menor qualificação, mas também os mais qualificados.

valor por meio de sua educação inicial e continuada, sua experiência profissional, suas relações pessoais etc. Em todas as dimensões de sua existência cada um deveria considerar-se e comportar-se como um centro potencial de acumulação de riqueza monetária, exemplo da empresa capitalista. Todos devem se comportar como um capitalista cujo capital não seria outra coisa a não ser a sua própria pessoa. Todos capitalistas, todos empresários de si mesmos.

Nesse sentido, de acordo com Silva e outros, a teoria do capital humano acaba deslocando para a esfera individual os problemas de inserção econômica e social pelo emprego ao difundir a noção de que “a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento do indivíduo, valorizando o capital e a si próprio” (SILVA et al, 2016, p. 50). Sendo assim, o entendimento é de que a presença da referida teoria na formulação dos programas de transferência de renda acaba responsabilizando o próprio indivíduo pela superação da sua condição de pobreza, ou seja, as pessoas devem “investir em si mesmas” e por esforço individual (“mérito”) romper o ciclo de pobreza.

A respeito disso, Castro (2013, p. 365) assinala que

A pobreza é combatida, desta forma, no âmbito do mercado e não no campo social [...]. Trata-se de uma estratégia do capital em fortalecer o mercado e pacificar os segmentos pauperizados, que são estimulados a sentirem-se privilegiados com um certo grau de autonomia para “vencer por si só”. Uma nova cultura cívica finca uma sociabilidade centrada no individualismo e na competição, já que as oportunidades estão dadas, cabendo aos indivíduos aproveitá-las.

Portanto, partindo dessa perspectiva, entende-se que os programas de transferência de renda acabam contribuindo tão somente para amenizar a pobreza, transformando o pobre em um consumidor marginal que, por meio da transferência monetária recebida, consegue assegurar sua sobrevivência.

Por outro lado, apesar dos aspectos acima levantados, o Bolsa Família busca estabelecer uma melhor focalização para enfrentamento da fome e da pobreza no país, partindo do pressuposto de que deve ser implementado de forma descentralizada, através da coordenação de esforços do governo federal com estados e municípios, bem como do desenvolvimento de uma sistemática de monitoramento e avaliação do programa, garantindo ainda a participação da sociedade no processo de acompanhamento, o que contribui para o aumento da sua eficácia e efetividade no que diz respeito à cobertura da população pobre (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2004). Desse modo, as ações do programa buscam focalizar os segmentos mais pobres da população.

A focalização pode ser entendida como o “direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2006, p. 30).

O termo adquiriu maior importância no contexto da implementação de políticas públicas neoliberais. Conforme já foi mencionado, a adoção do Projeto Neoliberal, com vistas a promover um ajuste econômico, levou à realização de cortes nos gastos sociais que, de acordo com os neoliberais, eram a principal causa da elevação do déficit público. Isso trouxe a necessidade de reforma dos programas sociais, os quais passaram a ser direcionados à população pobre e extremamente pobre. Portanto, tem-se um contexto de adoção de políticas sociais focalizadas, interrompendo um processo que avançava rumo à construção da universalização dos direitos sociais e a focalização passou a ser associada a medidas compensatórias dos efeitos do ajuste sobre a população carente.

Segundo Kerstenetzky (2006), a focalização pode ser entendida sob diferentes concepções, de acordo com o tipo de justiça na qual a política implementada se baseia, não representando, necessariamente, o oposto da universalização.

Uma dessas concepções é a focalização residualista, de natureza neoliberal, associada à noção de justiça de mercado, que atribui a este a função de alocação dos recursos e distribuição das vantagens econômicas, tendo como consequência uma maior eficiência econômica. Sob esta ótica, a livre atuação dos mercados teria uma capacidade integradora, já que as vantagens resultantes do crescimento econômico chegariam à maior parte da população. Sendo assim, as políticas sociais são tidas como residuais, estando restritas somente aos grupos sociais que se encontram à margem desse processo de integração. Servem apenas para atenuar as desigualdades geradas pelo mercado, sem possuir vínculo com a noção de universalização dos direitos sociais (KERSTENETZKY, 2006). A autora destaca que

Nesse contexto, a focalização aparece, portanto, como um componente (menor) da racionalidade do sistema, de sua eficiência global. A verdadeira 'política social' seria, na verdade, a política econômica (que promove as reformas de orientação mercadológica, que no longo prazo seriam capazes de incluir todos) (KERSTENETZKY, 2006, p. 568).

Sendo assim, essa perspectiva insere-se num contexto em que a participação do Estado em relação às questões sociais é mínima, caracterizado por corte dos recursos destinados aos programas sociais, até mesmo porque o objetivo maior é manter os interesses do mercado. Desse modo, tem-se uma rede de programas sociais residuais e insuficientes, focalizados nas populações extremamente pobres, sendo, portanto, orientados por uma concepção de focalização cujo único objetivo seria amenizar a pobreza e que, no entanto, é incapaz de incluir todos aqueles que necessitam do benefício.

Outra concepção é a de focalização como condicionalidade, entendida pela autora como a “busca do foco correto para se atingir a solução de um problema previamente especificado, portanto como um aumento de eficiência local, isto é, eficiência na solução desse problema específico” (KERSTENETZKY, 2006, p. 569-570). Nesse sentido, a correta focalização pode requerer a extensão do benefício a todos dentro de um determinado território razoavelmente homogêneo, de modo que se possa atingir melhor a população mais necessitada, ou seja, nesse caso a melhor forma de encontrar o foco correto é através da universalização do programa em relação a determinado segmento populacional.

Há ainda a noção de focalização como ação reparatória que se orienta pela noção de justiça distributiva. Baseia-se em mecanismos de complementação dos serviços sociais já existentes, através da implementação de políticas redistributivas que têm por objetivo possibilitar o acesso de determinados grupos da população a direitos sociais universais, “acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades”. (KERSTENETZKY, 2006, p. 570). Nesse caso, a focalização é entendida como um requisito para a universalização de direitos.

Nesse sentido, segundo Kerstenetzky (2006, p. 570),

Sem a ação/política/programa, focalizados nesses grupos, aqueles direitos são letra morta ou se cumprirão apenas em um horizonte temporal muito distante. Em certo sentido essas ações complementarizam políticas públicas universais justificadas por uma noção de direitos sociais, como, por exemplo, educação e saúde universais, afeiçoando-se à sua lógica, na medida em que diminuiriam as distâncias que normalmente tornam irrealizável a noção de igualdade de oportunidades embutida nesses direitos.

Sendo assim, a focalização e a universalização podem se combinar, desde que haja uma cobertura universal do público-alvo da intervenção, ou seja, os programas devem orientar-se pela chamada “discriminação positiva”, capaz de alcançar todos os cidadãos que necessitam de atenção, com vistas a elevar o nível de vida dessa população carente e promover sua autonomia. Nesse caso, a concepção de focalização orienta-se por uma participação efetiva do Estado e requer articulação entre as políticas sociais e econômicas, além de boa qualidade, ampla cobertura e estrutura adequada na prestação dos serviços (SILVA et al., 2016).

O Bolsa Família é também considerado uma inovação, já que elege a família como beneficiária, e não uma pessoa isoladamente, como era o caso de programas anteriores. Portanto, tem como foco a família, que no âmbito do programa é entendida como “unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de

parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (BRASIL, 2004).

Para que a família ingresse no programa é necessário o seu cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). O CadÚnico é um banco de dados que contém informações, inseridas por cada município, que permitem identificar as famílias 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, 2015b).

Portanto, o fato de a família estar cadastrada não implica sua inclusão imediata no Bolsa Família. A partir das informações que constam no cadastro, o MDSA seleciona automaticamente as famílias que integrarão o programa. A seleção é baseada principalmente no critério da renda per capita da família, mas como o programa tem por objetivo atender a famílias em situação de vulnerabilidade social e econômica, são levados em conta outros critérios além do nível de renda.

O CadÚnico pode ser acessado pelos governos municipal, estadual e federal para obtenção de informações sobre a situação socioeconômica das famílias e, desse modo, conhecimento de suas principais necessidades. Além disso, ao se cadastrar, cada membro da família recebe um número de identificação social (NIS), o que permite ao governo distinguir melhor o público alvo de seus programas, possibilitando a identificação de convergências e sobreposições das políticas implementadas.

Todavia, apesar de todas as inovações trazidas pelo Bolsa Família e dos resultados positivos no campo social e econômico, como a diminuição da evasão escolar e o aumento do nível de consumo, deve-se lembrar que o programa apresenta desafios e problemas a serem considerados.

O programa se propõe, através das condicionalidades definidas, a garantir o acesso a direitos sociais básicos, principalmente na área da educação, saúde e assistência social, oferecendo condições para as futuras gerações romperem o ciclo da pobreza. No entanto, é sabido que na maioria dos municípios brasileiros os serviços sociais oferecidos são insuficientes, tanto em quantidade como em qualidade, para atender as necessidades básicas das famílias beneficiárias. Desse modo, para que as famílias possam cumprir as condicionalidades estabelecidas com o intuito de possibilitar o seu desenvolvimento, o governo deve oferecer condições para isso, através da expansão e melhoria na qualidade dos serviços sociais básicos prestados.

Além disso, desde o início da implementação do Bolsa Família, muitas denúncias foram feitas pela imprensa relacionadas à concessão irregular de benefícios. Deve-se lembrar que em um país de grandes dimensões e que possui uma infraestrutura econômica e política que muitas das vezes favorece a prática de irregularidades, se torna difícil focalizar o público alvo de um programa, principalmente ao se considerar o caráter estrutural e multidimensional da pobreza no Brasil. Sendo assim, pode-se considerar que um dos grandes desafios seja o desenvolvimento de procedimentos capazes de identificar e atender as parcelas mais necessitadas da população.

O Bolsa Família também é alvo de inúmeras críticas, sendo uma das mais recorrentes a de que 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.

Nesse sentido, os críticos alegam que ao invés de representar um incentivo à inserção no mercado de trabalho e, conseqüentemente, a busca por emancipação, o programa estimularia a acomodação e diminuição da oferta de trabalho dos beneficiários ao trocar a renda procedente do seu trabalho pela transferência monetária oferecida pelo governo (SOARES, 2006), fenômeno que ficou conhecido como “efeito-preguiça”. Além disso, há o argumento de que apesar de não deixarem de trabalhar, muitos 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.

Considerando os problemas acima mencionados e levando em conta o destaque assumido pelo Bolsa Família, como uma iniciativa que busca proporcionar a autonomização de famílias pobres, contribuindo para a redução da desigualdade no Brasil, bem como a importância da questão do trabalho para essa discussão, trataremos a seguir dos impactos do recebimento da transferência de renda sobre a inserção laboral dos beneficiários.

4 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 relacionado 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, conseqüentemente, 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 capítulo objetiva discutir os possíveis impactos do Programa Bolsa Família sobre a inserção de seus beneficiários no mercado de trabalho no município de São Luís. Para esse fim o capítulo está dividido em três seções. 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, contribuindo, desse modo, para a contextualização do programa e melhor compreensão dos seus possíveis impactos em termos de inserção laboral. 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.

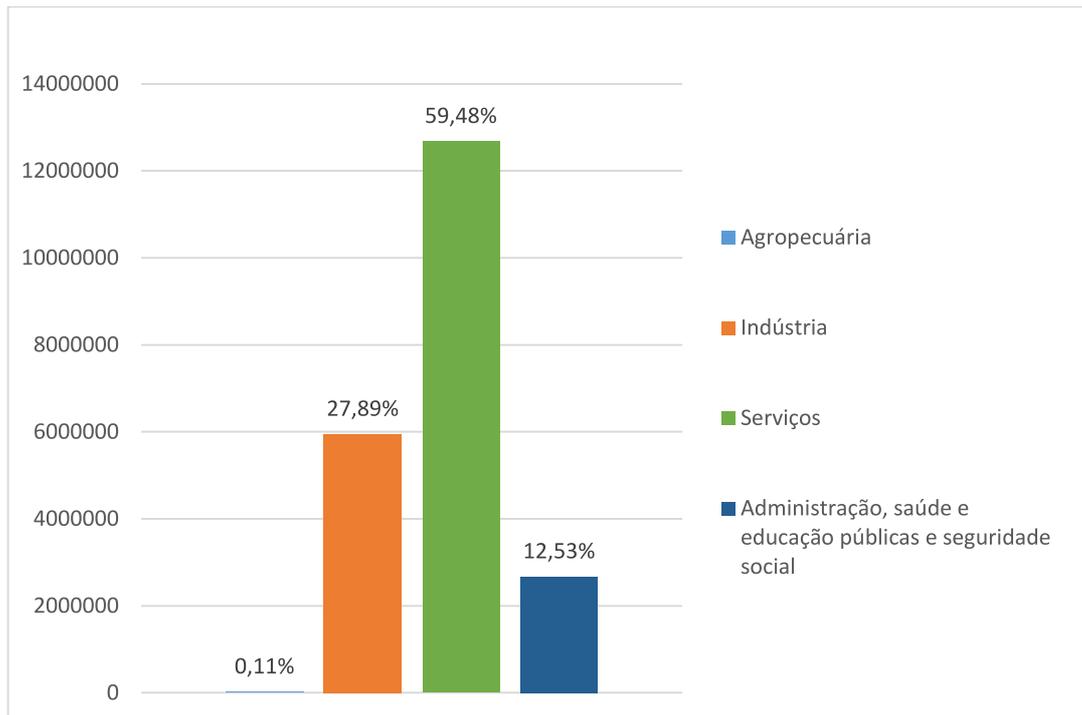
4.1 Caracterização socioeconômica do município de São Luís com ênfase no mercado de trabalho

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 km².

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)

A capital maranhense concentra o seu setor industrial na região do entorno de Itaqui, que reúne 27 iniciativas empresariais e negócios de 17 bilhões de reais³⁵, os quais atraem serviços complementares, fomentados pela construção do Porto do Itaqui, destinado ao escoamento da produção industrial e de minério de ferro do Pará, atividade explorada pela Companhia Vale. A localização geográfica (litoral localizado mais próximo dos mercados europeu e norte-americano) e as características naturais (profundidade e largura da baía) representam uma vantagem estratégica fazendo do complexo portuário de São Luís uma atraente opção para a instalação de empreendimentos voltados para a exportação.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDHM) de São Luís, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)³⁶, é de 0,768, ficando acima da média maranhense que é de 0,639, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto³⁷, classificando-se no âmbito do Maranhão e do Brasil, respectivamente, na 1ª e 249ª

³⁵ Conforme informações do artigo “Transformações produtivas, permanências socioeconômicas, embaraços políticos: desafios do planejamento territorial no Maranhão atual” de Frederico Lago Burnett publicado na Revista Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, julho/dezembro 2014.

³⁶ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013 (dados do Censo 2010).

³⁷ 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).

posições. O componente que mais contribui para o IDHM do município é a Longevidade (0,813), seguida da Educação (0,752), e da Renda (0,741).

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. Já ao se considerar a população de 25 anos ou mais de idade, 5,92% eram analfabetos, 70,41% possuíam o ensino fundamental completo, 54,79% possuíam o ensino médio completo e 13,73%, o ensino superior completo.

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 pobres³⁸ e de extremamente pobres³⁹ na capital maranhense era de 13,81% e 4,53%, respectivamente. Por fim, a desigualdade de renda no município é alta, considerando que o Índice de Gini⁴⁰ era de 0,61.

Quanto aos índices relacionados à vulnerabilidade social, em 2010 a proporção de indivíduos vulneráveis⁴¹ à pobreza em São Luís era de 35,27%. O município possuía 11,59% de mães chefes de família sem ensino fundamental completo e com filho menor⁴². Além disso, 13,65% de pessoas entre 15 e 24 anos não estudavam, não trabalhavam e eram vulneráveis⁴³. São Luís possuía ainda 21,49% da sua população com 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal⁴⁴.

³⁸ Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, a preços de agosto de 2010.

³⁹ Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, a preços de agosto de 2010.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Indivíduos com renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em valores de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data.

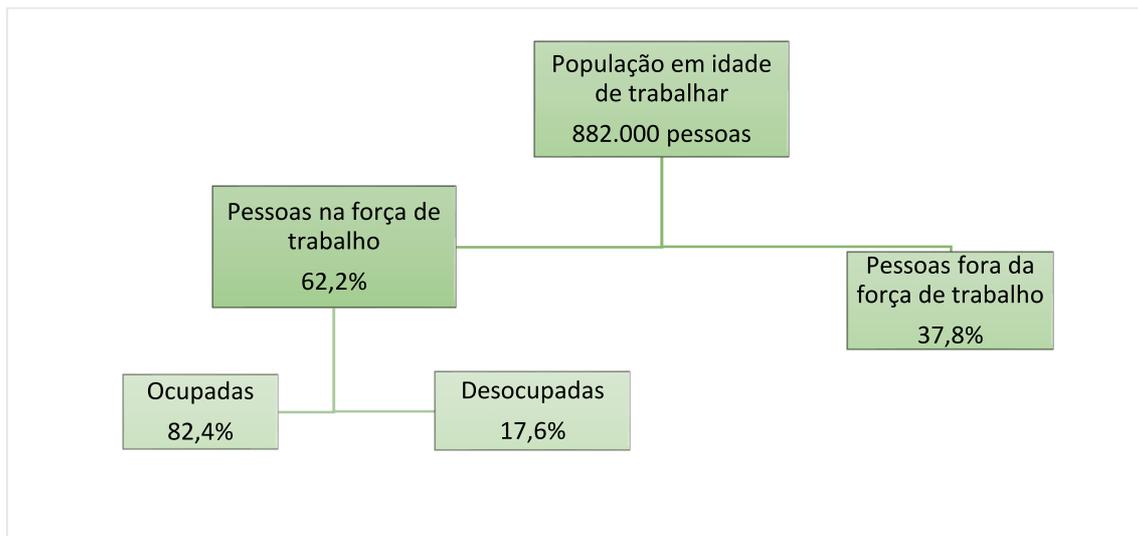
⁴² Razão entre o número de mulheres que são responsáveis pelo domicílio, não têm o ensino fundamental completo e têm pelo menos 1 filho de idade inferior a 15 anos morando no domicílio e o número total de mulheres chefes de família, multiplicada por 100.

⁴³ Razão entre as pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza e a população total nesta faixa etária, multiplicada por 100. Definem-se como vulneráveis à pobreza as pessoas que moram em domicílios com renda per capita inferior a 1/2 salário mínimo de agosto de 2010.

⁴⁴ Razão entre as pessoas de 18 anos ou mais sem ensino fundamental completo e em ocupação informal e a população total nessa faixa etária, multiplicada por 100. Nesse caso, são considerados como informalmente ocupados os indivíduos que trabalham, mas não são: empregados com carteira de trabalho assinada, militares do exército, da marinha, da aeronáutica, da polícia militar ou do corpo de bombeiros, os empregados pelo regime jurídico dos funcionários públicos, bem como os trabalhadores por conta própria contribuintes da previdência oficial.

Em relação ao mercado de trabalho, conforme estimativa da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)⁴⁵, entre a população de 14 anos ou mais⁴⁶ 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 desocupação⁴⁷). 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%).

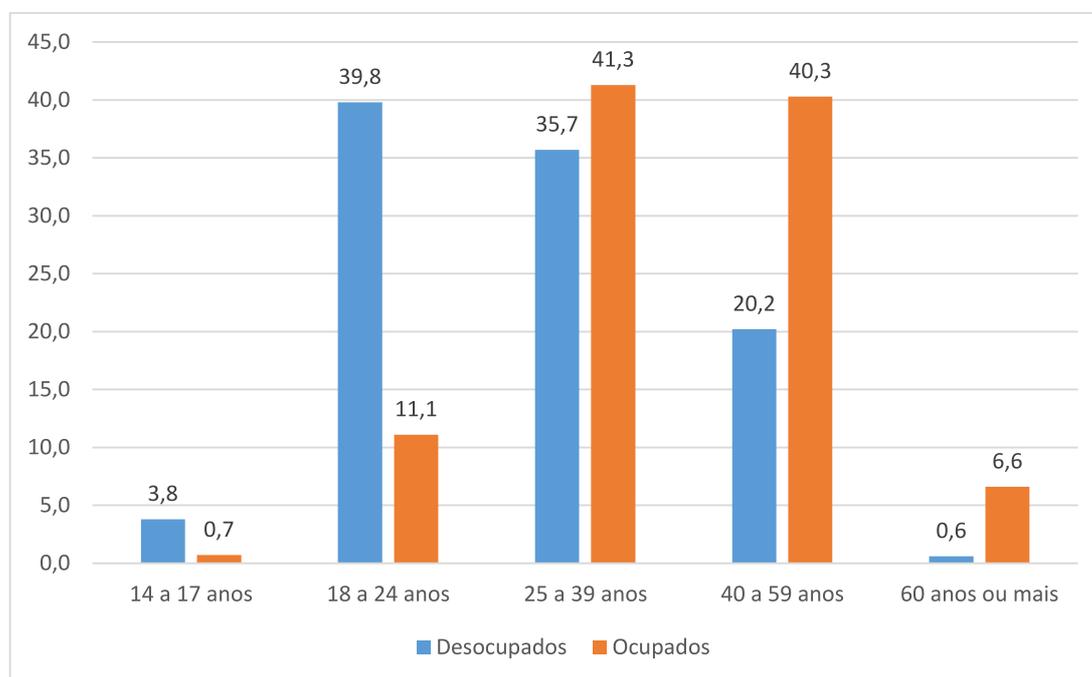
Quanto à distribuição da população em idade de trabalhar por grupos de idade, dentre os ocupados 11,1% são jovens, de 18 a 24 anos, 81,6% são adultos nas faixas de 25 a 39 anos e 40 a 59 anos de idade e 6,6% são idosos. Já dentre os desocupados, a maioria é de jovens de 18 a 24 anos (39,8%) seguida dos adultos na faixa de 25 a 39 anos (35,7%). O gráfico abaixo mostra essas informações acerca da faixa etária da população em idade de trabalhar no município.

⁴⁵ 4º trimestre de 2016.

⁴⁶ População em idade de trabalhar.

⁴⁷ Percentual de pessoas desocupadas em relação às pessoas na força de trabalho.

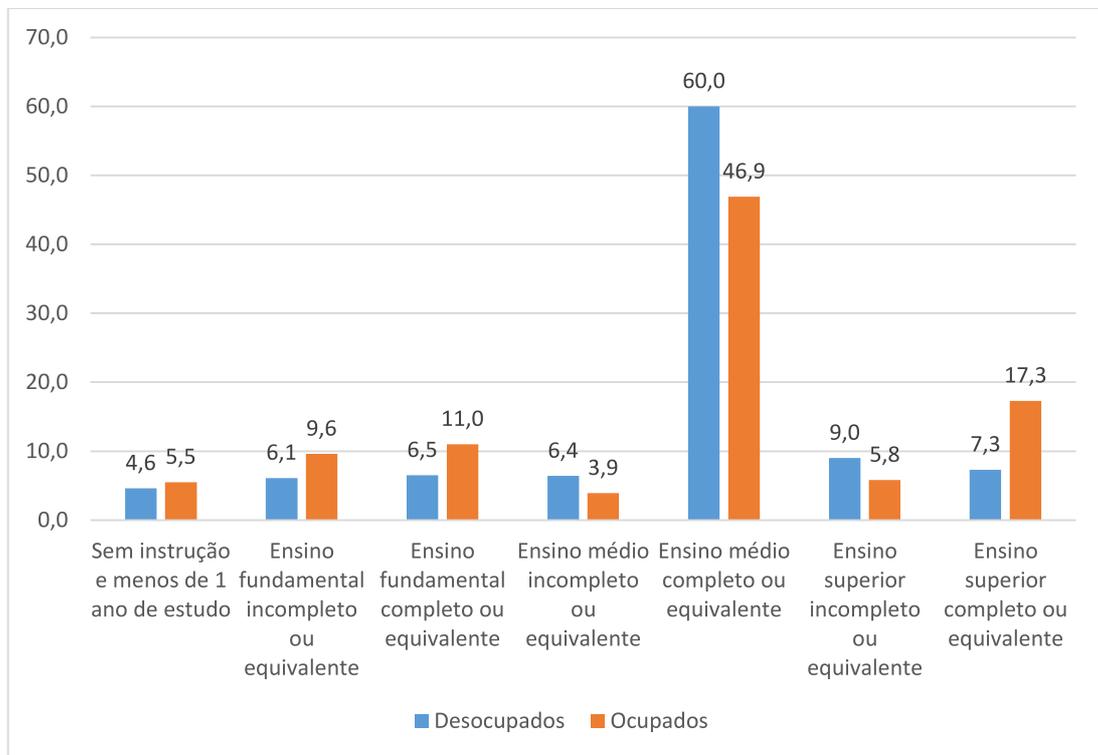
Gráfico 3 – Distribuição percentual da população em idade de trabalhar, ocupada e desocupada, segundo os grupos de idade – São Luís, 2016



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

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 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

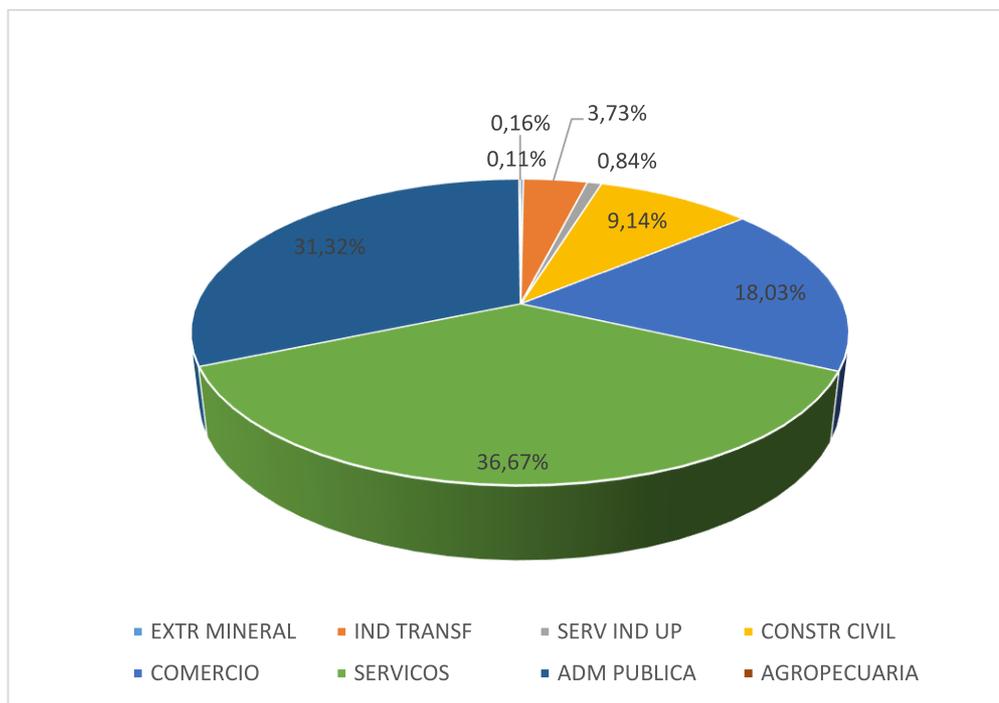


Fonte: IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua trimestral (2016)

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 auxiliares⁴⁸. 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.

⁴⁸ 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 mês⁴⁹, 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.

⁴⁹ O rendimento habitual consiste no rendimento recebido por empregados, empregadores e trabalhadores por conta própria, mensalmente, sem acréscimos extraordinários ou descontos esporádicos.

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)

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.

4.2 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 trabalhar⁵⁰ (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 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%).

⁵⁰ Nessa seção, todos os dados analisados terão como referência as pessoas em idade de trabalhar (14 anos ou mais).

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		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)

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 (1ª a 4ª séries)	12.286	7,40%	16.254	11,12%
Ensino Fundamental (5ª a 8ª 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 (1ª a 4ª séries)	306	0,18%	227	0,16%
Ensino fundamental EJA (5ª a 8ª 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 (1ª a 4ª séries)	4.443	4,95%	10.864	12,53%	7.757	10,89%	4.189	8,54%
Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries)	10.099	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	29.156	32,48%	37.458	43,20%	40.066	56,24%	32.232	65,71%
Ensino médio especial	254	0,28%	198	0,23%	219	0,31%	143	0,29%
Ensino fundamental EJA (1ª a 4ª séries)	107	0,12%	145	0,17%	199	0,28%	82	0,17%
Ensino fundamental EJA (5ª a 8ª 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	43.796	48,79%	23.696	27,33%	1.588	2,23%	1.424	2,90%
Total	89.770	100,00%	86.699	100,00%	71.237	100,00%	49.055	100,00%

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

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 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%).

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 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 mínimo⁵¹ 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

⁵¹ Salário mínimo de R\$ 880,00.

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 impessoal, por meio da aplicação de critérios de priorização⁵², considerando ainda que a concessão de novos benefícios 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.

⁵² 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 de catadores de material reciclável; famílias em situação de trabalho infantil; ou famílias com integrantes libertos de situação análoga à de trabalho escravo.

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)

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 ½ 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 ½ 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 ½ 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)	1.131	1,87%	6.917	11,46%	39.843	66,00%	12.481	20,67%	60.372	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)

Já no caso dos não-beneficiários, observa-se, através dos dados da tabela 8, que a maioria destes declarou receber acima de ½ salário mínimo (46,94% dos trabalhadores por conta própria, 84,86% dos empregados sem carteira de trabalho assinada, 99,26% dos empregados com carteira de trabalho assinada, 57,38% dos trabalhadores domésticos sem carteira e 98,17% dos trabalhadores domésticos com carteira, entre outros). Nesse caso também fica claro que os indivíduos que declararam possuir ocupações com registro em carteira recebem maiores remunerações (acima de ½ salário mínimo).

Cabe ressaltar que entre os beneficiários, a maior parte (62,86%) dos trabalhadores não-remunerados declarou receber até R\$85,00, enquanto que entre os não-beneficiários, a maioria (46,43%) dos trabalhadores não-remunerados declarou receber acima de ½ salário

mínimo. Obviamente, apesar da pequena proporção de trabalhadores não-remunerados inscritos no Cadastro Único, esse é um dos aspectos que demonstram, mais uma vez, o correto direcionamento do Bolsa Família para os indivíduos mais vulneráveis.

Tabela 8 – Distribuição dos não-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)	321	1,17%	1.618	5,90%	12.612	45,99%	12.875	46,94%	27.426	100%
Trabalhador temporário em área rural	13	9,70%	18	13,43%	60	44,78%	43	32,09%	134	100%
Empregado sem carteira de trabalho assinada	15	0,71%	38	1,80%	267	12,63%	1.794	84,86%	2.114	100%
Empregado com carteira de trabalho assinada	20	0,12%	8	0,05%	94	0,57%	16.439	99,26%	16.561	100%
Trabalhador doméstico sem carteira	3	0,41%	44	6,01%	265	36,20%	420	57,38%	732	100%
Trabalhador doméstico com carteira	2	0,26%	1	0,13%	11	1,44%	749	98,17%	763	100%
Trabalhador não-remunerado	10	35,71%	0	0,00%	5	17,86%	13	46,43%	28	100%
Militar ou servidor público	2	0,18%	0	0,00%	7	0,64%	1.079	99,17%	1.088	100%
Empregador	0	0,00%	0	0,00%	1	8,33%	11	91,67%	12	100%
Total	386		1.727		13.322		33.423		48.858	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.

Observa-se que é maior a proporção de trabalhadores informais entre os beneficiários do Bolsa Família em comparação aos não-beneficiários. Como mencionado, esses dados tanto podem indicar uma “preferência” dos beneficiários pela permanência na informalidade pelo medo de não serem elegíveis, como também refletir a dificuldade de inserção desses indivíduos no mercado de trabalho formal, os quais, na maior parte das vezes, só conseguem ter acesso a trabalhos precários, o que indica o correto direcionamento do programa para a população mais vulnerável. Além disso, no que tange à condição de ocupação, constatou-se que a proporção de indivíduos que declararam não ter trabalhado na última semana, apesar de elevada nos dois grupos em comparação, é ligeiramente inferior no caso dos beneficiários. Sendo assim, não se pode afirmar que esse alto percentual seja o reflexo de declarações falseadas pelo medo de não serem elegíveis ou que o programa estimule a acomodação dos beneficiários.

No que diz respeito à escolaridade, os dados analisados indicam 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, os quais, em geral, possuem menor escolaridade. Quanto à existência de uma relação entre grau de escolaridade e condição de ocupação, constatou-se que, em ambos os grupos, o nível de instrução é um fator determinante para a inserção no mercado de trabalho, já que os indivíduos que declararam não ter trabalhado na última semana possuem menor nível de instrução. Verificou-se, ainda, que o nível de instrução também tem bastante influência na forma de inserção no mercado de trabalho, sendo 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 à renda, por sua vez, no geral, mesmo não se podendo refutar a hipótese de subdeclaração de renda, verificou-se que mais uma vez há indicação de que o programa está sendo corretamente direcionado para o público-alvo que se propõe atingir, tendo em vista que as famílias que recebem o benefício possuem menor renda per capita quando comparadas às que não recebem. Já em relação à distribuição dos cadastrados segundo função principal e remuneração do emprego, observou-se que a maior parte tanto de beneficiários quanto não-beneficiários que declararam possuir ocupações com registro em carteira recebem maiores remunerações (acima de $\frac{1}{2}$ salário mínimo). Conseqüentemente, nas faixas de renda inferiores há uma maior proporção de trabalhadores informais em comparação aos formais.

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.

4.3 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).

Foram realizados três grupos focais no município de São Luís com o número de participantes variando entre 6 e 12, 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. Estes grupos focais ocorreram no bairro do Maracanã, considerado um dos mais carentes do município, onde o CRAS atende cerca de 8.104 famílias⁵³ 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 Social⁵⁴ e com a coordenadora do CRAS Maracanã.

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

⁵³ Conforme dados do Cadastro Único de novembro de 2016, cedidos pela SEMCAS.

⁵⁴ 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.

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).

Antes de eu trabalhar eu recebia Bolsa Família. Aí eu passei a trabalhar, a ter carteira assinada e foi cortado. Aí eu passei dois anos empregada. Aí eu fiquei desempregada, engravidei, tive outro filho e procurei de novo o CRAS e refiz de novo o Bolsa Família que até hoje eu “tô” recebendo. Mas nem por um momento, me deixou sem sonho, sem projeto porque eu “tô” com Bolsa Família. (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. (Secretária 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).

Observa-se também, através dos relatos, que o mais importante para alguns 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, conforme relato de um dos participantes: “A questão é ter um trabalho pra pessoa ter o seu no final do mês. Mas nem isso tá tendo. Eu queria era que tivesse. Ou um ou outro. Tanto faz com carteira ou sem carteira, se tivesse emprego pra gente tá trabalhando e ganhar o nosso era bom, mas nem isso...”

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 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. 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. (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, 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).

Desse modo, evidencia-se que o desemprego não é resultante de um mero descompasso entre oferta e demanda de trabalho. A geração de empregos deve ser entendida como resultado do desenvolvimento da economia, dependendo das decisões de investimento. Sem novos investimentos que proporcionem o crescimento da produção em um nível superior ao aumento de produtividade, os trabalhadores se veem forçados a aceitar formas precárias de emprego (LIMA, 2004). Esses aspectos podem ser observados na fala de um dos participantes dos grupos focais:

É a questão de estabilidade dos empregos que não tem. É precário demais. E é muita humilhação. Tem emprego aí que o cara tá empregado mas aquilo ali não é emprego. A pessoa tá ali mesmo porque tá precisando mesmo, mas não é porque ela queria. Uma coisa puxa a outra né? É um ciclo. Aí quando um negócio quebra aqui dum lado aí todo mundo vai quebrando, parando, paralisando. O sistema produtivo, a cadeia produtiva todinha cai.

[...]

Eu conheço o Maranhão. O Maranhão não tem indústria em lugar nenhum. Pode ir do norte ao sul do Maranhão que não tem. A única coisa que tem é lá em Imperatriz de papel e celulose, a ALUMAR que tem essa fábrica aqui de alumínio também que já diminuiu muito. Em vez de crescer fez foi parar, estagnar um pouco a fábrica. O que mais que tem? A Vale do Rio Doce também que emprega pouca gente, né? Quando tem serviço terceirizado. E também é a maior dificuldade pra entrar lá. E no mais eu não sei nem qual é a outra empresa que tem aqui. Aqui não tem fábrica de nada, como tem em Fortaleza, não tem renda de nada aqui. Só tem um comerciazinho que o cara vai lá... Hoje em dia o cara vai no comércio no Centro de São Luís e uma boa parte tá fechando. Muitos tão trabalhando aos empurrões ali também. Já demitiram... o quadro de funcionários já baixou foi muito. No geral é por causa da crise, mas assim, o Maranhão em si, ele depende muito só desse comerciazinho, né? Construção civil que agora parou... porque o meu ramo mesmo é construção civil e tá praticamente paralisado. E aí se não tem construção civil para as outras coisas. O comércio para, né? Independente da crise, aqui dentro de São Luís tá praticamente tudo parado porque não tem crescimento em termos de, vamos supor assim, obras de infraestrutura. (Beneficiário, Grupo focal).

Os participantes dos grupos focais também foram indagados sobre o significado de ter autonomia. Para a maioria, a autonomia está relacionada à obtenção de estabilidade

financeira, conforme relata um dos participantes: “Pra mim, ter autonomia, independência, envolve muito a estabilidade financeira, no caso. Basicamente eu acho que é isso”. (Beneficiário, Grupo focal). Além disso, acrescenta que ter um trabalho estável seria o principal meio de conseguir sua estabilidade financeira: “Tendo uma oportunidade boa numa empresa que dê estabilidade também, né? Não é só o cara se empregar, é o cara se manter”. (Beneficiário, Grupo focal).

Acerca desse aspecto, na opinião dos participantes dos grupos focais, além de ser o principal meio de obtenção de estabilidade financeira, o trabalho proporciona independência e liberdade em amplo sentido, pois ter um trabalho também confere autoestima às pessoas e possibilita a realização de sonhos e projetos. Além disso, é por meio do trabalho que o indivíduo “alcança sua autonomia como sujeito integrante das relações sociais, da vida em comunidade. A pessoa humana ganha identidade social, realiza e se realiza pelo trabalho” (KONRATH, 2014, p. 117). Essa importância do trabalho foi enfatizada nos discursos abaixo:

Quando eu “tava” empregada eu me sentia muito bem porque eu tinha meu dinheiro pra fazer o que eu queria. Agora eu não “tô” me sentindo nada. Com o dinheiro do meu trabalho eu poderia fazer o que eu quisesse, comprar o que eu quisesse... (Beneficiária, Grupo focal).

Realizar seus sonhos. Você tendo seu emprego, é você saber conquistar suas finanças, você vai realizar o sonho de uma casa própria. Muitos têm esse sonho, mas por falta de emprego, falta de oportunidade que as empresas não tão dando, você não chega a ter a sua autonomia. (Não-beneficiária, Grupo focal).

Tem a importância tanto na parte financeira quanto na parte social da gente mesmo, da nossa família, que a gente vai manter nossa família financeiramente e ter um status, né? Ter uma estabilidade. O cara saber que amanhã... chega no final do mês ele vai ter o salário dele certinho pra ele pagar as contas dele. E se não tiver isso o cara não funciona... nada vai pra frente. (Beneficiário, Grupo focal).

Quando interrogados se o recebimento do benefício é suficiente para manter a família, os beneficiários foram unânimes em dizer que não e na opinião destes o valor recebido não proporciona a independência da família a ponto de dispensar a necessidade de trabalho: “Eu prefiro trabalhar e deixar o Bolsa Família de lado. Ele é uma ajuda, é um complemento. Mas não dá pra viver”. (Beneficiária, Grupo focal). E apesar de quase sempre o benefício ser visto como uma ajuda, alguns participantes relataram conhecer beneficiários que se acomodam com o benefício ou permanecem na informalidade por medo de não serem elegíveis ao programa, como se pode constatar nos depoimentos a seguir.

Mas tem muita gente que fica acomodado, não quer trabalhar com medo de perder. (Beneficiária, Grupo focal).

Tem gente que não quer assinar a carteira de jeito nenhum com medo de perder. Eu disse não, eu vou trabalhar sabe por que? Porque o Bolsa Família é bem pouquinho e o meu salário vai ser muito maior. Então se eu perder o Bolsa Família, que foi o que aconteceu, eu tenho meu serviço. (Não-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, mais uma vez, 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 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 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. (Secretária 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).

Esse curso é bom, é maravilhoso, mas falta algo mais. A gente “tamos” tendo só teoria. Se a gente for arrumar um emprego e a prática? Temos que ter também estágio, ao menos de uma semana, pra gente saber como lidar pra quando a gente for realmente pra área de emprego. Então falta o que? Um estágio. Porque se você faz um curso, se você não tiver estágio, nada feito. [...]. Você vai ter só a teoria. Você vai ter só papel. A prática você não tem. (Beneficiária, Grupo focal).

Eles poderiam oferecer os cursos mas tendo o direito de um estágio. Aí a pessoa ia ter o desenvolvimento. Cabia 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 Trabalho⁵⁵. O relato da Secretária 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

⁵⁵ 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).

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. (Secretária 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. (Secretária 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 têm 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 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).

Também foi perguntado aos entrevistados quais sugestões eles teriam para melhorar o programa. Vários entrevistados mencionaram a necessidade de melhoria na qualidade da educação, que não envolve apenas o ensino, mas também a educação familiar. Na opinião de um dos beneficiários a conscientização de muitos pais de que devem se fazer mais presentes e educar corretamente seus filhos é de suma importância para que no futuro estes sejam “pessoas de bem”. E para tal, seria necessário também que o governo desenvolvesse políticas públicas que acompanhassem essas famílias mais de perto, como se observa na fala a seguir:

E uma coisa importante é a questão da educação, né? Desde a gente que já tá numa certa idade e que tá começando agora a vida escolar. E uma opinião minha é que tem gente de baixa renda que não tá sabendo também dar uma boa educação, fora a escola, uma boa educação pros seus filhos. Tão deixando criança muito à toa e isso tudo futuramente vai ocasionar outros problemas. [...]. Se a criança tá pela rua, aí vai crescendo nesse ritmo de tá pela rua sem ter um adulto por perto todo tempo, vai aprendendo outras coisas e daqui a pouco a criança esquece negócio de escola e só quer tá na rua mesmo, malandragem. A rua já é uma escola pro cara ir pra outras direções, né? Eu vejo isso muito lá no meu bairro mesmo. Não é um bairro violento [...], mas se os pais não procurarem educar seus filhos direito, independente da escola, os próprios pais ou tios manterem a criança segura, não tá muito à toa no meio da rua, é a melhor coisa que tem.

[...]

Eu acho que tá faltando é uma política pública que bate mais assim na família mesmo, entendeu? [...]. Não é só na escola porque a criança tem um negócio de frequência, né? Mas aquilo ali não quer dizer que a mãe tá dando realmente atenção suficiente dentro de casa pros seus filhos. (Beneficiário, Grupo focal).

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. (Secretária Municipal da Criança e Assistência Social).

Ainda relacionado à essa questão dos programas complementares, especificamente às ações de qualificação profissional, um aspecto também relevante é que, além dos limites quantitativos, muitas das vezes os cursos oferecidos não possuem relação com a maioria das vagas oferecidas no mercado de trabalho local, ou seja, “todo o esforço de realização dos cursos não é precedido de estudo das tendências do mercado de trabalho” (SILVA et al., 2016, p. 98), como se pode inferir do relato abaixo:

Pedem na zona industrial cursos de operador de empilhadeira, manutendor de trilho, esses cursos é que pedem. Não adianta colocar curso de garçom que não aparece. De panificação e padeiro até que consegue porque as pessoas podem fazer pão em casa. Mas cursos mesmo como, por exemplo, pra manicure, não tem grande interesse. O que procuram mesmo são cursos com a possibilidade de arrumar emprego aqui na região, na área, por causa das indústrias e comércio. Frentista, por exemplo, porque existem vários postos de combustível na região e os donos dos postos priorizam quem é da área pela questão de transporte. (Coordenadora do CRAS Maracanã).

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. (Secretária 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 é posta 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.

5 CONCLUSÃO

Conforme analisado no decorrer deste estudo, as discussões sobre a implantação de programas de transferência de renda em âmbito mundial tiveram início na década de 1980, período marcado por grandes transformações econômicas, sociais e no mundo do trabalho, resultantes do processo de reestruturação pelo qual passou o sistema capitalista. Diante dos efeitos negativos decorrentes dessas transformações, entre os quais se destacam a elevação do desemprego e empobrecimento da população, houve um aumento na demanda por ações no campo da proteção social. Nesse contexto, marcado pelo advento do neoliberalismo, verificou-se uma mudança nos princípios que conduziam as políticas sociais, os quais perderam a dimensão de direitos sociais universais, passando a priorizar as políticas compensatórias e focalizadas na pobreza. Os programas de transferência de renda surgem, então, como principal alternativa para amenizar os efeitos negativos resultantes do processo de reestruturação capitalista.

Já nos países da América Latina, a implantação dos programas de transferência de renda se deu sob a perspectiva do neodesenvolvimentismo. Após terem sido submetidos aos ajustes estruturais estabelecidos pelo Consenso de Washington e aos efeitos adversos decorrentes desses ajustes, os quais não conseguiram proporcionar o elevado crescimento econômico prometido, esses países passaram a adotar uma estratégia neodesenvolvimentista, a qual busca equilibrar crescimento econômico e desenvolvimento social. Nesse sentido, as políticas públicas sociais passam a ser reconhecidas como importantes mecanismos para a promoção do desenvolvimento econômico e os governos desses países passam a investir em políticas de inserção, destacando-se os programas de transferência de renda condicionada, os quais, além de compensarem os efeitos negativos decorrentes do ajuste estrutural, também favorecem o desenvolvimento das economias locais, visto que a pretensa “inclusão” dos beneficiários se dá através do estímulo ao consumo.

No Brasil, foi criado o Bolsa Família, considerado o maior programa de transferência de renda condicionada da América Latina. Baseado na orientação neodesenvolvimentista, o programa se destina a atender famílias pobres e extremamente pobres, propondo-se a promover não só o alívio imediato da pobreza através da transferência monetária, mas também a sua superação ao aliar o recebimento do benefício com o cumprimento de condicionalidades na área da educação e da saúde, além da oferta de programas e ações complementares que possibilitem a autonomização das famílias atendidas. Ademais, o

programa favorece o desenvolvimento regional e local, considerando que o benefício recebido representa um estímulo ao consumo ao elevar o poder de compra das famílias atendidas, inserindo-se, dessa forma, na estratégia que combina crescimento econômico com desenvolvimento social.

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 enquadrassem mais nos critérios de seleção do programa.

Acerca desses aspectos, a pesquisa realizada no decorrer deste estudo 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, 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 provisoriedade, 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 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

- ALVES, Giovanni. **Dimensões da Reestruturação Produtiva**: Ensaios de sociologia do trabalho. Londrina: Praxis, 2007. Disponível em: <http://www.giovannialves.org/capitulo%2010_texto.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016.
- _____. **Trabalho e Mundialização do Capital**: a Nova Degradação do Trabalho na Era da Globalização. Londrina: Práxis, 1999.
- ALVES, Maria Aparecida; TAVARES, Maria Augusta. A dupla face da informalidade do trabalho: “autonomia” ou precarização. In: ANTUNES, Ricardo (Org). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- AMORIM, Maria Salette Souza de. **Cidadania e participação democrática**. Florianópolis: UFSC: Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/maria_amorim.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2016.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. Campinas: Cortez, 2002.
- _____. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em: 10 out. 2016.
- BARBOSA, Zulene. Reestruturação produtiva e movimento sindical: reflexões para uma prática de esquerda. **Revista Lutas Sociais**, n. 7, p. 41-54, 2004. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18773>>. Acesso em: 08 abr. 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>. 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.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. In: D'AGUIAR, Rosa Freire (Ed.). **Desenvolvimento econômico e crise**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2012. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2016.

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

CASTRO, Jorge Abrahão de; CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Políticas sociais no Brasil: gasto social do governo federal de 1988 a 2002. **Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**, 2005. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_6-10.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CASTRO, Alba Tereza B. de. O novo desenvolvimentismo e a nova face das políticas compensatórias. **Revista de Políticas Públicas**, v. 17, n. 2. São Luís, 2013.

COGGIOLA, Osvaldo. Crise, Novas Tecnologias e Classe Operária. In: COGGIOLA, Osvaldo; KATZ, Claudio. **Neoliberalismo ou crise do capital?** 2ª ed. São Paulo: Xamã, 1996.

COHN, Amélia. **Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil**. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/acohn.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

CORSI, Francisco Luiz. **Crise do capitalismo e reestruturação da economia mundial**: as estratégias de desenvolvimento na América Latina. 2010. Disponível em: <<http://www.iseg.ulisboa.pt/aphes30/docs/progdocs/FRANCISCO%20LUIZ%20CORSI.pdf>>. Acesso em: 08 abr. 2016.

_____. **Crise estrutural e reconfiguração espacial do capitalismo**: América Latina e Leste Asiático: duas trajetórias distintas. 2011. Disponível em: <http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1300637364_ARQUIVO_Artigo2ANPUH2011.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2016.

DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo social**, v. 15, n. 2, p. 63-101, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ts/v15n2/a04v15n2.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. As Políticas Sociais e o Neoliberalismo. **Revista da USP**. São Paulo: 1993. n. 17. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/25959>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. **Cadernos NEPP**, n. 65, 2005. Disponível em: <<http://www.nepp.unicamp.br/images/cadernos-e-livros/cadernos-do-nepp/pdfs/caderno65.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

_____. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno de Pesquisa nº 08**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, 1993. Disponível em: <<https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/o-welfare-state-no-brasil-caracteristicas-e-perspectivas-sonia-draibe.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre, CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC/SP, 2001.

FIORI, José Luiz. Estado de Bem-Estar Social: padrões e crise. **Physis: Revista de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 7(2): 129-147, 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v7n2/08.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

_____. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, p. 45, 1992. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/45-6.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

FONSECA, A. M. **Transferencias condicionadas, estrategias de combate al hambre y la desnutricion en America Latina y el Caribe**. Santiago: FAO, 2009.

GATTI, Bernadete Angelina. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. Brasília: Líber Livro, 2005.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-36, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03>>. Acesso em: 13 mai. 2016.

GRASEL, Dirceu. Padrões, estratégias de competição e competitividade. **Revista de Estudos Sociais**, Campo Grande, v. 3, n. 6, p. 59-74, 2001. Disponível em: <<http://www.periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/res/article/viewFile/176/166>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

GUHUR, Dominique Michèle Periotto; SILVA, Irizelda Martins de Souza e Silva. As políticas sociais neoliberais no quadro da mundialização do capital: um “movimento em busca dos anéis sacrificados no passado para salvar os dedos”. **Revista HISTEDBR On-Line**, v. 9, n. 35, 2009. Disponível em: <http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/35/art06_35.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2016.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. 2014. Disponível em: <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.shtm>. 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.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas Sociais: focalização ou universalização? **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 4 (104), p. 564-574, out./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>>. Acesso em: 09 set. 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.

LAVINAS, Lena et al. **Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil.** 2000. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2285/1/TD_748.pdf> Acesso em: 15 nov. 2014.

LIMA, Valéria; REIS, Carlos; ARREGUI, Carola; TRIPIANA, Jorge. Contextualização socioeconômica e política dos PTRC na América Latina e Caribe. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe.** São Paulo: Cortez, 2014.

_____. **Qualificação e emprego no Brasil: uma avaliação dos resultados do PLANFOR.** 2004. 189 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2004.

_____. Reforma do Estado e Controle Social: limites e possibilidades da descentralização e do “terceiro setor”. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 6, n.2, p. 127-147, 2002.

MARINHO, Emerson; LINHARES, Fabricio; CAMPELO, Guaracyane. Os Programas de Transferência de Renda do Governo Impactam a Pobreza no Brasil? **Revista Brasileira de Economia**, v. 65, n. 3, p. 267-288, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbe/v65n3/a03v65n3.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2016.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MEDEIROS, Marcelo. **A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos anos 1930 aos anos 1990.** Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_0852.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2016.

MÉSZAROS, István. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, Ricardo (org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

MONTAÑO, Carlos Eduardo. O projeto neoliberal de resposta à “questão social” e a funcionalidade do “terceiro setor”. **Revista Lutas Sociais**, n. 8, 2002. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18912>>. Acesso em: 12 mai. 2016.

MONTES, Pedro. **El desorden neoliberal.** 3. ed., Madrid: Trotta, 1999.

MOTA, Ana Elizabete. **Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina.** Configurações. Revista de sociologia, n. 10, 2012. Disponível em: <<https://configuracoes.revues.org/1324>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

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>.
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/te/ojs/index.php/fass/article/view/6339>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderlei (Orgs.). **Fundamentos da educação escolar no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2006, p. 67-107. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/CAPITULO_2.pdf>. Acesso em: 12 mai. 2016.

PIRES, Marcos Cordeiro. A "nova ordem mundial" e o Consenso de Washington. **Revista Novos Rumos**, n. 45, 2006. Disponível em:
<<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/novosrumos/article/view/2123>>. Acesso em: 15 set. 2015.

POCHMANN, Márcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a02v18n2.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação: as origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

RIZOTTI, Maria Luiza Amaral. **A construção do sistema de proteção social no Brasil: avanços e retrocessos na legislação social.** 2006. Disponível em:
<<http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/construcao.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

SANTANA, Jomar Álace. **A evolução dos programas de transferência de renda e o Programa Bolsa Família.** Seminário População, Pobreza e Desigualdade. Belo Horizonte, 2007. Disponível em:
<http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2014.

SCHEEFFER, Fernando. Pobreza, um conceito controverso. **CSONline – Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, n. 16, 2013. Disponível em:
<<https://csonline.ufjf.emnuvens.com.br/csonline/article/view/2658>>. Acesso em: 12 jul. 2017.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

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.

_____; CARNEIRO, Annova Míriam Ferreira. Condicionais no Bolsa Família: Controvérsias e Realidade. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Bolsa Família: verso e reverso**. Campinas: Papel Social, 2016.

_____. 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.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Os Programas de Transferência de Renda e a Pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.9, n.1, p. 251-278, 2005.

_____. Caracterização e problematização dos Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTRC) na América Latina e Caribe. In: _____. **Programas de transferência de renda na América Latina e Caribe**. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v.6, n.2, p. 65-102, 2002.

_____. **O Programa Bolsa Família: apresentando e problematizando sua proposta**. São Luís: GAEPP, 2006. (mimeo).

_____. (Coord.). **O Bolsa Família no Enfrentamento à Pobreza no Maranhão e Piauí**. São Paulo: Cortez, 2008.

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.

SOUSA, Fernando José. Precariedade do mercado de trabalho, proteção social e mobilidade de trabalhadores: implicações inquietantes do neoliberalismo na América Latina. In: MACAMBIRA, Júnior; ARAÚJO, Tarcisio; LIMA, Roberto (Orgs.). **Mercado de trabalho: qualificação, emprego e políticas sociais**. Fortaleza: IDT, 2016.

SOUSA, Juliane Martins Carneiro de. **A Superação da Pobreza através da Distribuição Justa das Riquezas Sociais: uma análise da consistência teórica do programa bolsa família e das perspectivas dos beneficiários de saída autossustentada do programa**. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3351>>. Acesso em: 10 set. 2016.

TRINDADE, José Raimundo Barreto. A dinâmica dos gastos estatais numa perspectiva marxista clássica. **Revista de Economia**, v. 34, n. 4, 2008. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/economia/article/view/17172>>. Acesso em: 18 abr. 2016.

VASAPOLLO, Luciano. O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. In: ANTUNES, Ricardo (org). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

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.

ANEXOS

ANEXO A – Distribuição dos beneficiários em idade de trabalhar, segundo nível de instrução e função principal – São Luís, 2016

	Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)		Trabalhador temporário em área rural		Empregado sem carteira de trabalho assinada		Empregado com carteira de trabalho assinada		Trabalhador doméstico sem carteira		Trabalhador doméstico com carteira		Trabalhador não-remunerado		Militar ou servidor público		Empregador	
Creche	1	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Pré-escola (exceto CA)	2	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Classe de alfabetização - CA	41	0,07%	0	0,00%	1	0,07%	0	0,00%	1	0,05%	0	0,00%	1	2,86%	0	0,00%	0	0,00%
Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries)	6732	11,15%	94	22,87%	129	9,30%	386	6,27%	341	15,56%	61	14,56%	8	22,86%	3	2,83%	1	33,33%
Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries)	17057	28,25%	105	25,55%	311	22,42%	1172	19,04%	742	33,87%	121	28,88%	13	37,14%	15	14,15%	1	33,33%
Ensino fundamental regular (duração de 9 anos)	759	1,26%	12	2,92%	19	1,37%	49	0,80%	41	1,87%	7	1,67%	1	2,86%	1	0,94%	0	0,00%
Ensino fundamental especial	107	0,18%	0	0,00%	4	0,29%	7	0,11%	6	0,27%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ensino médio	33451	55,41%	150	36,50%	800	57,68%	4.255	69,14%	984	44,91%	221	52,74%	11	31,43%	74	69,81%	1	33,33%
Ensino médio especial	169	0,28%	4	0,97%	10	0,72%	26	0,42%	5	0,23%	4	0,95%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ensino fundamental EJA (1ª a 4ª séries)	178	0,29%	3	0,73%	8	0,58%	7	0,11%	3	0,14%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ensino fundamental EJA (5ª a 8ª séries)	263	0,44%	3	0,73%	8	0,58%	22	0,36%	10	0,46%	1	0,24%	0	0,00%	1	0,94%	0	0,00%
Ensino médio EJA	120	0,20%	4	0,97%	4	0,29%	23	0,37%	7	0,32%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,94%	0	0,00%
Ensino Superior, Especialização, Mestrado, Doutorado	242	0,40%	0	0,00%	21	1,51%	52	0,84%	2	0,09%	0	0,00%	0	0,00%	10	9,43%	0	0,00%

Alfabetização para adultos	2	0,00%	1	0,24%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Nenhum	4	0,01%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,02%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Sem resposta	1244	2,06%	35	8,52%	72	5,19%	154	2,50%	49	2,24%	4	0,95%	1	2,86%	1	0,94%	0	0,00%
Total	60.372	100,00%	411	100,00%	1.387	100,00%	6.154	100,00%	2.191	100,00%	419	100,00%	35	100,00%	106	100,00%	3	100,00%

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

ANEXO B – Distribuição dos não-beneficiários em idade de trabalhar, segundo nível de instrução e função principal – São Luís, 2016

	Trabalhador por conta própria (bico, autônomo)		Trabalhador temporário em área rural		Empregado sem carteira de trabalho assinada		Empregado com carteira de trabalho assinada		Trabalhador doméstico sem carteira		Trabalhador doméstico com carteira		Trabalhador não-remunerado		Militar ou servidor público		Empregador	
Creche	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Pré-escola (exceto CA)	3	0,01%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Classe de alfabetização - CA	51	0,19%	0	0,00%	1	0,05%	5	0,03%	3	0,41%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,09%	0	0,00%
Ensino Fundamental (1ª a 4ª séries)	3.043	11,10%	28	20,90%	138	6,53%	749	4,52%	106	14,48%	72	9,44%	1	3,57%	50	4,60%	0	0,00%
Ensino Fundamental (5ª a 8ª séries)	5.634	20,54%	36	26,87%	246	11,64%	2.251	13,59%	194	26,50%	179	23,46%	3	10,71%	90	8,27%	0	0,00%
Ensino fundamental regular (duração de 9 anos)	233	0,85%	1	0,75%	26	1,23%	96	0,58%	18	2,46%	14	1,83%	0	0,00%	2	0,18%	0	0,00%
Ensino fundamental especial	80	0,29%	0	0,00%	8	0,38%	16	0,10%	2	0,27%	4	0,52%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Ensino médio	16.628	60,63%	61	45,52%	1.395	65,99%	12.427	75,04%	375	51,23%	452	59,24%	21	75,00%	736	67,65%	10	83,33%
Ensino médio especial	52	0,19%	0	0,00%	11	0,52%	69	0,42%	1	0,14%	1	0,13%	0	0,00%	5	0,46%	0	0,00%
Ensino fundamental EJA (1ª a 4ª séries)	61	0,22%	2	1,49%	3	0,14%	13	0,08%	1	0,14%	0	0,00%	1	3,57%	1	0,09%	0	0,00%
Ensino fundamental EJA (5ª a 8ª séries)	70	0,26%	0	0,00%	10	0,47%	48	0,29%	4	0,55%	5	0,66%	0	0,00%	5	0,46%	0	0,00%
Ensino médio EJA	40	0,15%	0	0,00%	2	0,09%	27	0,16%	1	0,14%	1	0,13%	0	0,00%	2	0,18%	0	0,00%
Ensino Superior, Especialização, Mestrado, Doutorado	617	2,25%	2	1,49%	192	9,08%	488	2,95%	7	0,96%	15	1,97%	1	3,57%	177	16,27%	1	8,33%

Alfabetização para adultos	7	0,03%	0	0,00%	0	0,00%	4	0,02%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Nenhum	11	0,04%	0	0,00%	1	0,05%	15	0,09%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
Sem resposta	896	3,27%	4	2,99%	81	3,83%	353	2,13%	20	2,73%	20	2,62%	1	3,57%	19	1,75%	1	8,33%
Total	27.426	100,00%	134	100,00%	2.114	100,00%	16.561	100,00%	732	100,00%	763	100,00%	28	100,00%	1.088	100,00%	12	100,00%

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

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro das entrevistas semiestruturadas

1. Na sua opinião a transferência monetária do Bolsa Família impacta a oferta de trabalho dos beneficiários? De que forma?
2. O recebimento da transferência monetária estimula a permanência dos beneficiários na informalidade?
3. Quais as formas de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho? E das outras famílias incluídas no Cadastro Único? Existe diferença?
4. Qual é a sua opinião sobre o chamado efeito-preguiça? Ele realmente existe?
5. Estão sendo desenvolvidas ações no sentido de fomentar a inserção dos beneficiários no mercado de trabalho? Quais? Essas ações têm logrado êxito?
6. Existe alguma forma de acompanhamento dos beneficiários nos cursos de capacitação e posteriormente?
7. Na sua opinião o Bolsa Família realmente proporciona a autonomização dos beneficiários?
8. Você tem alguma sugestão para melhorar o programa?

APÊNDICE B – Roteiro dos grupos focais

Seção 1: Inserção no mercado de trabalho

1. Você estava ocupado ou desocupado antes e depois da inclusão no Programa?
2. Você deixou de fazer algum tipo de trabalho depois que passou a receber o benefício do Bolsa Família?
3. Para você o que significa ter autonomia? Qual a importância de ter um trabalho?
4. O que você acha que dificulta a inserção no mercado de trabalho? (baixa escolaridade, demanda por trabalho, disposição de procurar?)

Seção 2: Renda

1. Houve aumento ou diminuição da renda após a inclusão no Programa?
2. Esse aumento foi decorrente do trabalho ou apenas do benefício?

Seção 3: Percepção do beneficiário sobre o Programa

1. O fato de receber o benefício estimulou ou desestimulou a procura por emprego?
2. O fato de receber uma transferência monetária modificou a forma de inserção no mercado de trabalho, ou seja, saiu da formalidade para a informalidade?
3. Existe alguma ação realizada pelo governo (ligada ao programa) com objetivo de capacitar e facilitar a inserção no mercado de trabalho?
4. Já procurou algum curso de capacitação? Fez algum curso oferecido pelo governo?
5. Na sua opinião, o curso facilitou a inserção no mercado de trabalho? Obteve ocupação após a capacitação?

Seção 4: Mudanças atribuídas pelo beneficiário ao Programa

1. O recebimento do benefício interferiu na sua ocupação? Como?
2. Na sua opinião, a variação na renda se deu devido a inclusão no Programa?
3. Quais os benefícios você atribui à participação no programa?
4. O recebimento do benefício é suficiente para manter a família? Proporcionou a independência da família a ponto de dispensar a necessidade de trabalho?
5. Você tem alguma sugestão para melhorar o programa?