O beneficiário do Programa Bolsa Família em Porto Alegre: perfis educacional e ocupacional*

*Maria Mercedes Rabelo***

Socióloga, Mestre em Ciência Política e Doutoranda em Sociologia no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Resumo

O artigo elabora o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, a partir dos dados do Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico), destacando os aspectos educacional e ocupacional. A análise revelou que o perfil educacional dos beneficiários responsáveis pelo núcleo familiar é muito baixo, sendo que 67,3% sequer têm o ensino fundamental completo. O perfil ocupacional dos mesmos revelou que apenas 5,7% estão empregados, protegidos pelos direitos trabalhistas, enquanto 34,9% são autônomos sem previdência, e 50,5% declararam não trabalhar. Nestes últimos, encontram-se tanto os inativos quanto os que têm trabalhos precários, irregulares, sem proteção social.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; transferência de renda; política pública.

Abstract

The article presents the profile of Bolsa Familia Program beneficiaries in Porto Alegre, using the data of the Cadastro Unico, a unified information system and registry, highlighting their educational and occupational profile. The analysis revealed that the educational profile of the beneficiaries responsible for the household is very low, and 67.3% have not even completed elementary school. The occupational profile showed that only

---

* Revisor de Língua Portuguesa: Breno Camargo Serafini.
Artigo recebido em 18 fev. 2011.
Este artigo é parte da Tese de Doutorado da autora, que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, sob orientação do Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva, intitulada, provisoriamente, **O Programa Bolsa Família e Seus Beneficiários: Representações e Práticas**.

** *E-mail*: rabelo@fee.tche.br

A autora agradece a leitura atenta e os comentários valiosos das colegas Ilaine Zimmermann, Isabel N. Rückert e Gabriele dos Anjos em relação à primeira versão deste texto. Agradece, ainda, à Coordenadora do Programa Bolsa Família em Porto Alegre e à Operadora Master da Educação/PBF, junto à Secretaria Municipal de Educação, pelas informações fornecidas sobre o funcionamento do Programa Bolsa Família em Porto Alegre.

5.7% are employed, protected by labor laws, while 34.9% are self-employed without social security and 50.5% declared that they were not working. These last includes the retired and those who have precarious and irregular jobs, without social protection.

Key words: ***Bolsa Familia Program; income transfer; public policy.***

1 Introdução

Nos últimos anos, a pobreza e a desigualdade caíram significativamente no Brasil. Entre 1995 e 2008, o percentual de pessoas pobres (com renda mensal per capita inferior a meio salário mínimo) caiu de 43,4% para 28,8%, o que significa que 12,8 milhões de pessoas ultrapassaram a linha de pobreza absoluta (IPEA, 2010). Além disso, houve uma redução de 30% na desigualdade, em um período de sete anos (IPEA, 2009). Entretanto, a desigualdade ainda permanece significativa, uma vez que a renda apropriada pelo 1% mais rico da população é igual ao total da renda dos 45% mais pobres (IPEA, 2009).

Frente a essas informações, fica bastante evidenciada a importância das políticas de transferência de renda. Nesse sentido, para ajudar a superar a pobreza no País, foi criado, em 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), que hoje atende a mais de 12,6 milhões de famílias que vivem em situação de vulnerabilidade.

Tendo em vista as dimensões da pobreza no País e o alcance do Programa Bolsa Família, o objetivo deste artigo é traçar um perfil dos beneficiários do PBF em Porto Alegre, a partir dos dados do Cadastro Único para Programa Sociais (CadÚnico)[1], especialmente no que se refere às suas possibilidades de (re)inserção autônoma na vida social, destacando seus perfis educacional e ocupacional.

Este artigo está organizado em quatro partes, além desta **Introdução**. Na segunda, apresenta-se o Programa Bolsa Família. Na terceira, o perfil do conjunto dos beneficiários do PBF na capital gaúcha. A seguir, examina-se o grupo dos beneficiários responsáveis pelo núcleo familiar. Na última parte, são tecidas algumas **Considerações finais**.

[1] As informações do Cadastro Único foram fornecidas pela Secretaria Nacional de Renda da Cidadania (Senarc), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com dados de janeiro de 2010 (BR, 2010b).

2 O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003,[2] a partir da unificação dos programas Bolsa Escola (2001), Bolsa Alimentação (2001), Auxílio Gás (2002), Cartão Alimentação (2003), tendo incorporado, a partir de 2005, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)[3] (1996), todos do Governo Federal.[4]

O PBF tem como objetivos o alívio imediato da pobreza, o reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação (através da exigência das condicionalidades) e o desenvolvimento das famílias através de programas complementares, como de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos[5], de fornecimento de documentos, etc.

Para permanecer no Programa, é necessário que a família, sob pena de perder o benefício, cumpra as seguintes condicionalidades: a) manter as crianças de seis a 15 anos na escola, com frequência mínima de 85%; e b) atentar para os cuidados básicos em saúde, tais como o calendário de vacinação (para as crianças entre zero e seis anos) e a agenda pré e pós-natal para as gestantes e mães em amamentação.

[2] Medida Provisória nº 132, convertida na Lei nº 10.836 em janeiro de 2004 e regulamentada através do Decreto nº 5.209, de 17.09.04.

[3] O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) está presente em mais de 3.500 municípios e atende, atualmente, com transferência de renda e serviços socioeducativos, 820 mil crianças e adolescentes de até 16 anos incompletos. O objetivo é retirá-los da prática do trabalho infantil (exceto na condição de aprendiz, com idade a partir dos 14 anos).

[4] Desde 1995, há, no Brasil, programas municipais de transferência de renda (PTR). Hoje, 464 municípios (8,3% do total ou 42,5% daqueles com mais de 500.000 habitantes) possuem algum PTR, segundo o Programa de Informações Básicas Municipais – Munic. (BR, 2010c).

[5] Quase um milhão de pessoas com mais de 15 anos cadastradas no Cadastro Único já foram alfabetizadas, entre 2006 e 2008, através do Programa Brasil Alfabetizado (PBA), em um esforço de reduzir a situação de analfabetismo e de aumentar as possibilidades de inclusão social (BR, 2010d).

O PBF é direcionado para dois grupos de famílias: **famílias extremamente pobres** (com renda familiar mensal *per capita* de até R$ 70,00) e **famílias pobres** (com renda familiar mensal *per capita* situada entre R$ 70,01 e R$ 140,00)[6].

As famílias **extremamente pobres** podem ser incluídas no Programa, independentemente de sua composição (tendo ou não tendo filhos). Essas famílias recebem o **benefício básico**, no valor de R$ 68,00, e podem também receber o **benefício variável**, no valor de R$ 22,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite financeiro de até R$ 66,00, assim como o Benefício Variável Jovem (BVJ), instituído em 2008, que destina R$ 33,00 a cada adolescente de 16 ou 17 anos que estiver frequentando a escola (no limite de dois).

As famílias **pobres**, por sua vez, podem ingressar no Programa, desde que tenham crianças e adolescentes de até 17 anos. Essas famílias têm direito de receber apenas o benefício variável e/ou o BVJ.

Sendo assim, os valores pagos pelo Programa Bolsa Família variam de R$ 22,00 a R$ 200,00 (em agosto de 2010), de acordo com a situação familiar (renda familiar *per capita* e número de crianças frequentando a escola). Ou seja, só receberão o benefício máximo de R$ 200,00 aquelas famílias (consideradas **extremamente pobres**) que tiverem renda familiar per capita de até R$ 70,00 para sustentar três crianças e/ou adolescentes (de até 15 anos) e dois jovens (de 16 ou 17 anos), ou seja, no mínimo cinco destes frequentando a escola. Se, no entanto, a família for considerada **pobre**, ou seja, se tiver renda familiar *per capita* mensal entre R$ 70,00 e R$ 140,00, ela poderá receber entre R$ 22,00 e R$ 132,00 (neste último caso, se houver as cinco crianças e/ou adolescentes como no caso anterior). No Brasil, o valor médio da transferência, por família, era, em agosto de 2010, de R$ 94,24 mensais (BF Inf., 2009).

Recentemente, a Portaria nº 617, de 11 de agosto de 2010, ao estabelecer novas normas e procedimentos para a revisão cadastral dos beneficiários, "flexibilizou" o limite de renda máxima familiar *per capita* (de R$70,00 ou de R$ 140,00). Assim, se, no período que se localiza entre uma revisão cadastral e outra (ou seja, no prazo de dois anos), a família beneficiária obtiver rendimentos que ultrapassem o estabelecido pelo Programa, ela não terá o benefício cortado enquanto não chegar a data de sua revisão cadastral (desde que esses não ultrapassem o teto estabelecido pelo Cadastro de meio salário mínimo *per capita* mensal). Até 2009, utilizavam-se vários cadastros, como o da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), etc., para "cruzar" com as informações do CadÚnico e detectar se alguma família estava recebendo uma renda total acima do "permitido". Nesses casos, essa família tinha o benefício cortado. Entretanto, muitas vezes, essa renda "a mais" era temporária (seja porque o trabalho era, de fato, temporário, seja porque há alta rotatividade nos empregos, etc.), e o beneficiário terminava por ficar sem qualquer renda. Assim, essa "flexibilização" corresponde, de fato, às necessidades de uma realidade constituída por instabilidade de rendas e de permanente vulnerabilidade, e é objetivo do PBF ajudar a enfrentá-la (e não simplesmente penalizar os beneficiários com a suspensão da transferência de renda).

Boa parte do sucesso do Programa decorre de sua descentralização. O PBF é descentralizado para estados e municípios, sendo fundamental, por exemplo, a participação das prefeituras no processo de cadastramento, assim como das instâncias de acompanhamento das condicionalidades, como as secretarias municipais de educação e saúde. Para incentivar essa participação, o Governo federal instituiu o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), em 2006. O IGD varia de zero a um e serve para avaliar a qualidade e a atualização das informações do Cadastro Único e do acompanhamento das condicionalidades. Com base nesse índice, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome repassa recursos para estados e municípios, para auxiliar na gestão do Programa.

O Índice de Gestão Descentralizada Municipal (IGD-M) é calculado a partir da média aritmética de quatro variáveis: (a) qualidade e integridade das informações constantes no Cadastro Único; (b) atualização da base de dados do Cadastro Único; além de informações sobre (c) o cumprimento das condicionalidades na área de educação e, igualmente, (d) na área da saúde. Os municípios precisam apresentar IGD igual ou maior a 0,55, sendo necessário alcançar o mínimo de 0,2 em cada um dos indicadores para receber os benefícios.

O valor mensal a ser repassado é calculado multiplicando o resultado do IGD pelo valor de referência de R$ 2,50 por cada família beneficiária. A partir de 2011[7], os municípios poderão ter o valor do IGD acrescido em 10%, desde que: façam acompanhamento familiar das famílias beneficiárias que não estejam cumprindo as condicionalidades (3%); atendam, nos prazos previstos, às demandas do MDS relativas às apurações de eventuais irregularidades (3%); tenham 100% dos cadastros

[6] Originalmente, os valores eram, respectivamente, de R$ 50,00 e R$ 100,00.

[7] Conforme estabelecido na Portaria nº 754, de 21.10.2010.

atualizados há menos de um ano (2%); apresentem 96% dos cartões entregues na data de apuração do IGD-M (2%).

A fiscalização dos recursos fica a cargo do Conselho Municipal de Assistência Social, que será responsável pela análise da prestação de contas da utilização dos recursos do IGD. O IGD pode ser utilizado em todas as áreas afetas ao Programa, como, por exemplo, acompanhamento das condicionalidades, cadastramento e atualização dos cadastros, implementação de programas complementares ao PBF, como alfabetização, geração de trabalho e renda, etc., sendo que 3% dos recursos devem ser repassados para as instâncias de controle social do Programa. O Município de Porto Alegre tem um IGD de 0,63 e recebe mensalmente R$ 50.251,95 (BR, 2010c).

Em 2010, foi implementado o Índice de Gestão Descentralizada Estadual (IGD-E),[8] cujo objetivo é estimular os governos estaduais a promoverem ações de apoio técnico e operacional aos seus municípios no âmbito do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único para Programas Sociais. O IGD-E é calculado segundo os mesmo critérios do IGD-M (média aritmética das quatro variáveis elencadas acima), sendo que os estados devem apresentar um IGD-E igual ou superior a 0,6. O valor mensal a ser repassado aos estados será calculado multiplicando-se o IGD-E apurado no mês por 80% do teto mensal estabelecido anualmente pelo MDS para cada estado[9]. A esse valor poderão ser acrescidos mais 20% correspondentes a incentivos financeiros, quando todos os seus municípios apresentarem, em seus respectivos IGDs: taxas de cobertura qualificada do cadastro igual ou superior a 0,8 (5%); taxa de atualização cadastral igual ou superior a 0,8 (5%); taxa de frequência escolar igual ou superior a 0,75 (5%); e taxa de acompanhamento da agenda de saúde igual ou superior a 0,6 (5%).

O Rio Grande do Sul teve, em novembro de 2010, IGD-E de 0,68 e não recebeu qualquer parcela de incentivos, uma vez que não alcançou as metas municipais necessárias para aquele repasse[10]. Assim, nesse mês, recebeu o valor de R$ 38.889,00[11].

O PBF inovou, ainda, ao incluir beneficiários sem filhos em idade escolar e até famílias sem crianças, diferenciando-se, portanto, de programas anteriores, que priorizavam a manutenção das crianças na escola. O PBF, diferentemente, direciona-se à família como um todo, enfatizando a importância do contexto familiar para a superação da pobreza.

No Brasil, são contempladas 12 milhões e 600 mil famílias, representando mais de 50 milhões de pessoas (cerca de 26% da população brasileira)[12]. Em 2010, o PBF repassou mensalmente R$ 1,2 bilhão à população de baixa renda (de até R$ 140,00 per *capita*/mês).

Os programas de transferência de renda vêm sendo defendidos por políticos e teóricos de diferentes matizes, que podem ser agrupados nas seguintes perspectivas:

a) de natureza liberal e/ou neoliberal, que considera os programas de transferência de renda como mecanismos compensatórios e residuais, eficientes no combate à pobreza e ao desemprego, e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços sociais e como mecanismo simplificador dos sistemas de proteção social;
b) de natureza progressista e/ou distributivista, que considera os programas de transferência de renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltados para a inclusão social;
c) que percebe os programas de transferência de renda como mecanismos provisórios para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego (Silva, Yasbek, Giovanni, 2004, p.36).

No Brasil, os pesquisadores discutem o PBF principalmente sob o ângulo de cinco questões. A primeira, que, no fundo, perpassa todas as demais, refere-se ao fato de que o PBF não é um direito social constitucional. Ou seja, o benefício em questão não se constitui em um **direito decorrente da cidadania**. Ivo (2008) aponta, ademais, o caráter compensatório dos programas de transferência de renda, na medida em que buscam minimizar os efeitos perversos do ajuste estrutural das últimas décadas. Alguns países implantaram programas

[8] Portaria nº 256, de 19.03.2010, alterada pela Portaria nº 368, de 29.04.2010.

[9] O teto estabelecido para o RS é R$ 71.488,00.

[10] O número de municípios que não conseguiu alcançar o mínimo exigido em cada uma das metas foi 31, para acompanhamento escolar; 106, para acompanhamento da agenda de saúde; 403, para cobertura qualificada dos cadastros; e 404, para atualização cadastral.

[11] Disponível em: <http://mds.gov.br/bolsafamilia/>.

[12] O PBF vem sendo expandido gradativamente, desde a sua criação. Em 2009, foram incorporadas 1,3 milhão de novas famílias e, em 2010, outras 600.000. Por outro lado, desde 2004, 4,1 milhões de famílias deixaram o Programa, por vários motivos, como, por exemplo, obtenção de renda superior ao estipulado, não cumprimento de condicionalidades, etc.

de transferência de renda, com o intuito de reforçar a solidariedade social; outros, ao contrário, encontraram nessa modalidade de "proteção" justamente uma **alternativa** ao Estado de Bem-Estar universal (Ivo, 2008; Lavinas; Varsano, 1997; Almeida, 2004; Macedo; Brito, 2004). Por não se constituir em um direito social, o PBF muitas vezes não é acessado pelos mais pobres, ao contrário, por exemplo, do Benefício de Prestação Continuada (BPC)[13], no qual todos os indivíduos que satisfazem os critérios de seleção podem receber o benefício.

A segunda questão refere-se à necessidade de haver, ou não, uma focalização das ações, ao invés da sua universalização. Barros e Carvalho (2006) podem ser considerados emblemáticos do grupo de autores que defende a focalização. De acordo com esses autores, se essas transferências fossem distribuídas igualmente a toda a população, o impacto sobre a desigualdade e a pobreza teria correspondido a apenas cerca de um terço do que efetivamente foi alcançado, e, além disso, o seu custo seria elevado em cinco vezes (Barros; Carvalho, 2006, p. 31).

Lavinas, por outro lado, defende a universalização: "Universalizar para não impor compulsórios, não estigmatizar nem multiplicar clientelas" (2003, p. 9). A autora demonstra que seria financeiramente viável estender o benefício da renda básica da cidadania para todas as crianças brasileiras, uma vez que, com a universalização, se reduziriam os gastos com a administração e com as medidas necessárias para viabilizar a focalização e a fiscalização do programa (Lavinas; Cavalcanti, 2007).

A terceira questão que vem sendo apontada (Pochmann, 2006, 2007; Lavinas, 2006, 2007; Ivo, 2008; Almeida, 2004) é que o PBF (assim como acontece com vários outros PTRs) vem **substituindo** as políticas sociais universais ao invés de se inserir na rede de proteção social como um programa **complementar**. Ou seja, estaria ocorrendo uma priorização dos programas de transferência de renda (e outros programas focalizados) em **detrimento** de políticas sociais universalizantes. Alguns autores (Pochmann, 2006; Lavinas, 2006) apontam para a redução de recursos voltados para políticas universais (de saúde, saneamento, educação, etc.) concomitantemente ao incremento de gastos em programas focalizados, como os de transferência de renda.

Nesse sentido, o sistema de proteção social brasileiro, inicialmente, teria passado de uma modalidade de **seguro** (destinada apenas aos indivíduos que haviam contribuído para o sistema previdenciário, através da participação no mercado formal de trabalho), para uma modalidade de **seguridade**, com a Constituição de 1988, que enfatizaria a universalização e uniformidade dos benefícios. Entretanto, mais recentemente, estaríamos vivenciando um **retrocesso** nesse processo de implantação de uma seguridade universal, dada a tendência em curso no sentido de restringir essa universalização (ainda não plenamente alcançada) e de valorizar os programas focalizados (Macedo; Brito, 2004; Fagnani, 2006; Ivo, 2008).

A quarta questão discutida no Brasil a respeito do PBF refere-se à pertinência de haver contrapartidas ou condicionalidades, ou seja, controles e medidas disciplinares. Medeiros *et al*. apontam que "[...] não se sabe ao certo quão necessárias são as condicionalidades, quanto se gasta para controlá-las e o que exatamente se ganha com isso" (Medeiros; Britto; Soares, 2007, p.18). Destacam que seria necessário, também, verificar se o custo de fiscalização do cumprimento das condicionalidades compensa a sua manutenção. Isto porque, na prática, as crianças já estão obrigadas a ir à escola. Alguns estudos evidenciaram que o fato de haver condicionalidades não mudaria muito o acesso à educação e à saúde — é o caso da aposentadoria rural, por exemplo, através da qual, pelo próprio fato de aumentar a renda das famílias, leva a um incremento da frequência à escola, sem haver qualquer condicionalidade nesse programa (Reis; Camargo, 2007).

Finalmente, em quinto lugar, e fazendo eco às discussões que ocorrem acirradamente nos EUA e no Reino Unido, discute-se se a transferência de renda seria um elemento que levaria à dependência, à preguiça e ao não trabalho.[14] Muitos estudiosos brasileiros não acreditam que haja desestímulo ao trabalho, dados os relativamente baixos valores que o PBF transfere (de R$ 94,24 por família, em média).[15] "É bem possível que tenham o efeito contrário na medida em que conferem aos trabalhadores pobres recursos que os permitem ultrapassar certas barreiras de entrada em segmentos mais vantajosos do mercado de trabalho" (Medeiros; Britto; Soares, 2007, p.19). É nesse sentido que aponta a pesquisa realizada

[13] O Programa Benefício de Prestação Continuada transfere um salário mínimo para idosos e portadores de necessidades especiais cuja renda mensal familiar *per capita* seja de até um quarto do salário mínimo.

[14] Murray (2008), por exemplo.

[15] Diz-se "relativamente baixos" tendo como referência o salário mínimo, que é de R$ 510,00 (em jan./11) e que notoriamente tem baixa capacidade de sustentar uma família. Contudo, ressalte-se que os benefícios do PBF elevam a renda *per capita* das famílias beneficiárias em cerca de 50% (BR, 2010e).

pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (Cedeplar), vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2007, a qual constatou que adultos em domicílios com beneficiários do Programa têm uma taxa de participação no mercado de trabalho 3% maior do que adultos em domicílios não beneficiários (BR, 2007).

3 O perfil dos beneficiários do PBF em Porto Alegre

O CadÚnico é um cadastro nacional, regulamentado pelo Decreto nº 6.135/07, e foi criado para identificar o conjunto das famílias em situação de pobreza. É utilizado para a seleção das famílias a serem beneficiadas pelos programas do Governo, em especial, o PBF, ou seja, é constituído por beneficiários e não beneficiários do PBF.

Analisando os dados do CadÚnico, verificou-se que, em Porto Alegre, 113.626 pessoas são beneficiárias do PBF, o que representa 6,9% dos beneficiários de todo o Estado do Rio Grande do Sul e 8,1% da população da Capital.[16] Os beneficiários estão mais concentrados na área urbana (99,5%), são predominantemente do sexo feminino (57,5%) e solteiros (86,4%) — Tabela 1. Com relação à raça e/ou cor, 38,3% dos beneficiários do PBF são pretos ou pardos, o que indica uma sobrerrepresentação desse grupo no âmbito da população mais vulnerável, já que representam 16,7% da população da capital gaúcha.[17]

Destaque-se ainda que, do total de 113.626 beneficiários do PBF em Porto Alegre, mais da metade (55,4%) são crianças e jovens de até 17 anos, 27,9% possuem de 18 a 39 anos, e apenas 16,7% são pessoas com mais de 40 anos (Tabela 2). Portanto, de fato, o PBF dirige-se, principalmente, a indivíduos que, dentre as populações mais carentes, são os mais vulneráveis, que são as crianças e os jovens.

Com relação ao seu grau de instrução, 19,3% são analfabetos (incluindo as crianças pequenas), e 34,6% cursaram apenas da 1ª à 4ª série (completa) — Tabela 3. Quanto ao ensino fundamental completo, é bastante significativo que apenas 14% dos beneficiários tenham conseguido finalizar esse nível de ensino ou mais (4% apenas terminaram o fundamental completo, e outros 10% conseguiram avançar para outros níveis de ensino).

Além disso, quando se considera a **taxa de analfabetismo funcional**[18], a qual indica a proporção de pessoas de 15 anos ou mais de idade que têm menos de quatro anos de estudo, esse percentual sobe, em Porto Alegre, para 18,8% dos beneficiários. Essa situação é apontada como sendo um fator extremamente grave, no sentido de dificultar sua inserção no mercado de trabalho.

Tendo em vista esse quadro de baixo nível de instrução, a principal condicionalidade do PBF refere-se à exigência de frequência escolar para crianças e jovens de seis a 15 anos de idade, com frequência mínima de 85%, e de 16 e 17 anos, para o Benefício Variável Jovem (BVJ), com frequência mínima de 75%. No Brasil, o acompanhamento da frequência, em 2009, foi de 89,6% para a faixa etária de seis a 15 anos e de 79,4% para os jovens de 16 e 17 anos (BF Inf., 2010). Em Porto Alegre, município que é considerado exemplo no País no que se refere a bons resultados de acompanhamento da condicionalidade educação, esse percentual sobe para 98,5% (para as crianças e adolescentes de seis a 15 anos) e 89,5% (para jovens de 16 e 17 anos). Considerando apenas os que têm acompanhamento, 6.116 (12,3%) das crianças tiveram frequência inferior ao determinado. No caso do BVJ, 1.513 (26,7%) não tiveram a frequência estipulada pelo Programa.

Para além da questão da frequência, que é muito importante, deve-se verificar também a qualidade do ensino. Há poucos indicadores nesse sentido,[19] mas pesquisa recente, realizada pelo Ministério da Educação (BR, 2010h), apontou a taxa de rendimento escolar brasileira comparando beneficiários do PBF com alunos da rede pública. Os resultados revelaram que, com exceção da taxa de aprovação no ensino fundamental (que é um pouco superior no total da rede pública em relação à observada no grupo dos beneficiários do PBF), os demais indicadores são favoráveis ao grupo dos beneficiários, indicando um melhor aproveitamento escolar por parte desse grupo (Tabela 4).

[16] No Estado do Rio Grande do Sul, há 1.653.368 indivíduos beneficiários do PBF, que representam 15,5% do total da população gaúcha (no Brasil, essa participação é de 27%).

[17] Segundo o **Censo Demográfico 2000** (IBGE, 2001), uma vez que essa informação ainda não está disponibilizada no Censo de 2010.

[18] Analfabetos funcionais são aquelas pessoas com mais de 15 anos e com menos de quatro anos de estudo que sabem apenas ler, escrever e fazer cálculos bem simples e que não têm plenas habilidades de funcionamento no mercado de trabalho, por exemplo.

[19] Não há esse dado para o Estado do Rio Grande do Sul ou para Porto Alegre; por isso, utiliza-se a pesquisa realizada para o Brasil.

Com relação à condicionalidade saúde, o acompanhamento, em Porto Alegre, ainda é insuficiente (assim como no restante do País). Na capital gaúcha, das 24.998 famílias com perfil saúde[20], apenas 11.273 (45%) estão sendo acompanhadas pelo gestor. Essa foi uma das áreas onde os gestores buscaram um melhor desempenho em 2010, mas os resultados ainda são insuficientes.

Tabela 1

Conjunto dos beneficiários e beneficiários responsáveis do Programa Bolsa Família, segundo atributos selecionados, em Porto Alegre — 2010

ATRIBUTOS SELECIONADOS	CONJUNTO DOS BENEFICIÁRIOS		BENEFICIÁRIOS RESPONSÁVEIS	
	Número	Percentual	Número	Percentual
Tipo de localidade				
Urbana	113 108	99,5	28 714	99,6
Rural	518	0,5	128	0,4
Sexo				
Feminino	65 389	57,5	27 073	93,9
Masculino	48 237	42,5	1 769	6,1
Estado civil				
Solteiro(a)	98 161	86,4	19 111	66,3
Casado(a)	7 147	6,3	3 866	13,4
Divorciado(a)	892	0,8	744	2,6
Separado(a)	2 166	1,9	1 911	6,6
Viúvo(a)	1 186	1,0	928	3,2
Não respondeu	4 074	3,6	2 282	7,9
Raça e/ou cor				
Branca	65 473	57,6	15 476	53,7
Negra	23 470	20,7	6 989	24,2
Parda	19 974	17,6	4 248	14,7
Amarela	241	0,2	71	0,2
Indígena	856	0,8	249	0,9
Não respondeu	3 612	3,2	1 809	6,3
TOTAL	113 626	100,0	28 842	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. **Cadastro Único**: dados selecionados para Porto Alegre, RS. Brasília, 2010b.

[20] Ou seja, que possuem crianças de até seis anos e mulheres de 14 a 44 anos, as quais devem ser acompanhadas em relação às condicionalidades vacinação e registro de crescimento e desenvolvimento das crianças e realização de pré-natal das gestantes.

Tabela 2

Número de beneficiários do PBF e participação percentual, por faixas etárias, em Porto Alegre — 2010

DISCRIMINAÇÃO	DE 0 A 5 ANOS	DE 6 A 17 ANOS	DE 18 A 24 ANOS	DE 25 A 29 ANOS	DE 30 A 39 ANOS	40 ANOS OU MAIS	TOTAL
Número	12 722	50 178	11 295	6 306	14 167	18 958	113 626
Percentual	11,2	44,2	9,9	5,5	12,5	16,7	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. **Cadastro Único**: dados selecionados para Porto Alegre, RS. Brasília, 2010b.

Tabela 3

Grau de instrução do conjunto dos beneficiários e dos responsáveis do PBF em Porto Alegre — 2010

GRAU DE INSTRUÇÃO	CONJUNTO DOS BENEFICIÁRIOS		BENEFICIÁRIOS RESPONSÁVEIS	
	Número	Percentual	Número	Percentual
Analfabeto	21 876	19,3	1 393	4,8
Até 4ª série incompleta	35 083	30,9	6 090	21,1
Com 4ª série completa	4 253	3,7	2 127	7,4
Da 5ª à 8ª série incompleta	32 558	28,7	9 792	34,0
Ensino fundamental completo	4 553	4,0	2 611	9,1
Ensino médio incompleto	7 634	6,7	2 297	8,0
Ensino médio completo	3 599	3,2	2 095	7,3
Ensino superior incompleto	164	0,1	83	0,3
Ensino superior completo	49	0,0	33	0,1
Especialização	21	0,0	8	-
Mestrado	-	-	-	-
Doutorado	1	0,0	-	-
Não respondeu	3 835	3,4	2 313	8,0
TOTAL	113 626	100,0	28 842	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. **Cadastro Único**: dados selecionados para Porto Alegre, RS. Brasília, 2010b.

Tabela 4

Taxa de rendimento escolar de beneficiários do PBF e no total da rede pública, no Brasil

DISCRIMINAÇÃO	BENEFICIÁRIOS DO PBF	TOTAL DA REDE PÚBLICA
Aprovação no ensino fundamental	80,5	82,3
Aprovação no ensino médio	81,1	72,6
Abandono no ensino fundamental	3,6	4,8
Abandono no ensino médio	7,2	14,3

FONTE: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Bolsa Família faz diferença para estudantes**: notícias 13/05/2010**.** Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: nov. 2010h.

4 O perfil dos responsáveis nas famílias beneficiárias

A seguir, apresenta-se um quadro geral do perfil dos beneficiários **responsáveis** pelo núcleo familiar de Porto Alegre, diante do PBF, destacando indicadores de sexo, estado civil, grau de escolaridade e situação no mercado de trabalho. Dentre os beneficiários responsáveis, 93,9% são mulheres; 66,3% são solteiros; e 53,7% são brancos (Tabela 1). O Governo Federal busca, de fato, direcionar o Programa preferencialmente para as mulheres, entendendo que são elas que gerenciam a casa e/ou são as próprias responsáveis pelas famílias (no caso das famílias monoparentais). Com relação ao estado civil, observa-se um provável sub-registro da real situação conjugal, uma vez que há a orientação de marcar "solteira", se a beneficiária morar com um companheiro sem estar formalmente casada. Essa orientação vem ao encontro da prática das mulheres **não casadas**, mas que têm companheiros no domicílio, qual seja, de não declarar o nome dos companheiros, seja porque a sua presença é, muitas vezes, recente e/ou instável, seja porque declarar seu rendimento poderá fazer a renda domiciliar *per capita* ultrapassar o limite permitido, ou seja, ainda, porque os companheiros, assim como elas próprias, têm ocupações (e remunerações) instáveis e precárias, não sendo possível efetivamente contar com esse recurso.

O grau de instrução dos beneficiários responsáveis é, como se poderia imaginar, muito baixo: 4,8% ainda são analfabetos, 21,1% estudaram somente até a 4ª série incompleta, e 7,4% cursaram até a 4ª série completa. Essas três categorias somam cerca de um terço dos beneficiários responsáveis, configurando um quadro alarmante de poucas chances de inclusão social. Aqueles que conseguiram concluir o ensino fundamental representam 9,1% dos responsáveis, enquanto os que avançaram até um nível de instrução um pouco superior, com ensino médio incompleto ou mais, somam 15,7% (Tabela 3).

Para analisar o perfil dos beneficiários responsáveis em Porto Alegre, consideraram-se três grandes grupos: os ativos, os que declararam "não trabalhar"[21] e os aposentados e/ou pensionistas (conforme metodologia de Brito; Kerstenetzky, 2010). O grupo dos trabalhadores **ativos** no mercado de trabalho refere-se aos Assalariados com carteira de trabalho e aos Trabalhadores informais (agrupando os Assalariados sem carteira de trabalho, os Autônomos **sem** previdência social, e os Autônomos **com** previdência social). Já no grupo dos que declararam "não trabalhar" está uma variedade de indivíduos, como se verá a seguir.

Observa-se, na Tabela 5, que predominam os grupos Não trabalha (50,5%) e, dentro dos Ativos, os Autônomos sem previdência (34,9%). No primeiro grupo, estão tanto os indivíduos desempregados quanto aqueles que não têm um trabalho regular (que realizam "bicos", como faxinas, por exemplo) quanto, ainda, os não economicamente ativos, como idosos, portadores de doenças, donas de casa, etc. Logo, essa "categoria" não é suficientemente consistente para que possamos analisá-la adequadamente. Contudo podemos inferir que, no mínimo, se trata de pessoas que não possuem uma renda regular. Uma questão sempre recorrente nas discussões sobre os programas de transferência de renda refere-se ao fato de que, uma vez recebendo um valor monetário transferido pelo Governo, haveria desestímulo ao trabalho por parte dos beneficiários. Contudo deve-se aqui fazer uma ressalva, no sentido de que há uma importante subdeclaração de trabalho por parte dos beneficiários, dado o receio de não ter acesso ao benefício ou de ter o mesmo cancelado. Assim, essa informação deve ser analisada com cautela, uma vez que muitos desses beneficiários que declararam não trabalhar provavelmente não trabalham em **empregos regulares, com carteira assinada**. Entretanto, se eles também não trabalham em outras atividades (precárias, irregulares), não se pode afirmar. No caso dos beneficiários responsáveis, a maioria é do sexo feminino e possui baixa escolaridade. Logo, são frequentes as situações de informalidade, como é o caso das empregadas domésticas (mensalistas ou diaristas) ou das trabalhadoras por conta própria.

O segundo grupo, Autônomos sem previdência, indica aqueles que têm um trabalho regular, mas o mesmo é informal. Além disso, o indivíduo não está pagando a previdência social de forma independente, caracterizando uma situação de falta de proteção social, ainda que, no presente momento, ele esteja auferindo renda.

Finalmente, pode-se destacar que os Assalariados com carteira assinada representam apenas 5,7% do total dos beneficiários responsáveis, o que configura um quadro de ampla desproteção social[22] (Tabela 5).

[21] No formulário do CadÚnico, em resposta à indagação sobre a "situação no mercado de trabalho", encontra-se o item 9: "Não trabalha".

[22] Castro *et al* verificaram que, no Brasil, apenas 19% da população com Perfil Cadastro Único (ou seja,com renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo), com mais de 16 anos, têm carteira

Considerando a distribuição percentual dentro de cada faixa etária (Tabela 5), observa-se que os bem jovens (de 15 a 19 anos, que somam apenas 131 pessoas) concentram-se na categoria Não trabalha (84,7%) e na Autônomos sem previdência (13%). O grupo de 20 a 59 anos também se concentra na categoria Não trabalha (mas em menor proporção do que os primeiros) e também na Autônomos sem previdência. Entretanto, na faixa intermediária de 30 a 49 anos, os Ativos (mas enquanto trabalhadores informais) têm a maior participação (cerca de 50%), e, consequentemente, há uma menor proporção de indivíduos que não trabalham. Finalmente, no grupo com 60 anos ou mais de idade, predomina a categoria Não trabalha (58%) ou a Aposentados e/ou pensionistas (21,8%), além de ainda haver um expressivo percentual na Autônomos sem previdência (16,6%) — Tabela 5.

O conhecimento da distribuição das situações no mercado de trabalho (ainda que deficitário com relação aos que dizem "não trabalhar" e em relação aos tipos de ocupação exercidas pelos demais) é importante para lançar luz a uma discussão recorrente, qual seja, a de que os pobres são pobres porque não querem trabalhar. A categoria dos que "não trabalham" é composta por ativos com ocupação precária e/ou irregular, desempregados e inativos, conforme já visto. Logo, há, dentre eles, uma parte (cuja importância não é conhecida) que se refere a pessoas economicamente ativas que, naquele momento, não estavam realmente trabalhando. Mas há também indivíduos cuja ocupação é irregular, além dos inativos. Assim, é necessário tecer alguns comentários com relação a essa questão, sob pena de tornar o debate muito superficial.

Inicialmente, destacam-se os obstáculos colocados pelas exigências do mercado de trabalho, onde, muitas vezes, o nível de escolaridade exigido é superior ao comumente encontrado naquelas populações mais vulneráveis. No caso dos beneficiários responsáveis (Tabela 6), observa-se que a maior parte dos que têm um emprego regular possui o ensino fundamental completo ou mais. Aqueles com baixa escolaridade ou são trabalhadores informais (aqui incluindo as domésticas diaristas), ou não trabalham. Como foi observado, 67,3% dos responsáveis não completaram sequer o ensino fundamental, e 9,1% possuem apenas esse grau de instrução (Tabela 3). Por isso, uma parte dos responsáveis são empregadas domésticas (ou faxineiras), uma vez que essa é a ocupação usual das mulheres com baixa escolaridade. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, 13% das mulheres ocupadas são domésticas (71% são mensalistas, e 29% são diaristas), sendo que 60% delas não têm o ensino fundamental completo. Destaque-se, ainda, que, do total de domésticas, menos da metade (45%) tem carteira assinada (A inserção..., 2010).

Em segundo lugar, conforme já destacado, trata-se de um universo onde 93,9% são mulheres, quase todas com filhos.[23] Isso implica que essas mães deveriam ter um lugar apropriado para deixar os seus filhos, de forma que pudessem sair para trabalhar. Contudo, sabe-se que há carência de creches e de pré-escolas públicas. Conforme relatório do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (RS, 2010), há, no RS, 258 mil crianças sem acesso à educação infantil. A maioria dos municípios gaúchos oferece um número insuficiente de vagas em creches (96,1%) e em pré-escolas (77,2%), segundo a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE)[24]. Em Porto Alegre, há carência de 14.519 novas vagas para creches e de 8.035 novas vagas para pré-escola. Isso significa que a meta foi atendida em apenas 27,5% no caso das creches e em 58,5% em relação às pré-escolas.[25]

Além disso, em terceiro lugar, 18,4% dos que afirmaram não trabalhar possuem mais de 50 anos, o que, sabe-se, os torna mais vulneráveis do ponto de vista das suas condições de saúde (tendo em vista a precariedade das condições de existência a que estão submetidos).

Em quarto lugar, pode-se recorrer ao estudo de Guimarães (2006), realizado na Região Metropolitana de São Paulo, para melhor interpretar esses dados. Em sua pesquisa, a autora detectou a forte incidência, e até predominância em alguns grupos, de trajetórias "errantes", instáveis, no sentido de que há uma grande mobilidade, tanto entre situações de ocupação e desemprego (internos ao mercado), quanto entre atividade e inatividade (o que seria esperado apenas nos extremos da trajetória ocupacional) (Guimarães, 2006). Ao analisar a trajetória

de trabalho assinada; 15% trabalham por conta própria; 15% estão desempregados ou têm uma inserção marginal; 13% são empregados sem carteira em atividades não agrícolas; 9% são domésticas (com ou sem carteira de trabalho); dentre outros (Castro et al, 2010).

[23] Em muitos casos, a constituição familiar é monoparental com filhos. Contudo, mesmo naquelas famílias onde há ambos os responsáveis presentes, há a necessidade de creches e pré-escolas, para que as mães possam trabalhar.

[24] A meta é oferecer vagas a 50% das crianças da faixa etária correspondente em cada município.

[25] Castro *et al* (2010) apontam que, com base na PNAD 2006, há, no Brasil, 8,3% de famílias monoparentais com filhos de até cinco anos que correspondem ao **perfil cadastro** (com renda *per capita* de até meio SM). Dessas famílias, menos de um terço tem acesso à creche.

de indivíduos dos três grupos enfocados (ocupados, desempregados e inativos), foi detectado que, dentre os ocupados, no momento da pesquisa, 30% tinham uma trajetória sem padrão definido; dentre os desempregados, esse percentual subia para 69%; e, finalmente, dentre os que estavam inativos, 50% possuíam intensas transições, 38% transitavam entre desemprego e inatividade, e apenas 8% estavam efetivamente aposentados (Guimarães, 2006, p. 10). Assim, conclui Guimarães, se, em períodos anteriores, as transições se davam no interior do mercado de trabalho, "[...] atualmente seu padrão desafia as fronteiras desse mesmo mercado, banalizando o movimento de saída e entrada da atividade econômica" (Guimarães, 2006, p. 17). Guardadas as diferenças entre a Região Metropolitana de São Paulo e o Município de Porto Alegre, pode-se supor que esse novo perfil de transições entre modos de atividade e inatividade repete-se na capital gaúcha, refletindo uma maior instabilidade na forma de inserção no mercado de trabalho.

Finalmente, de um ponto de vista mais teórico, deve-se ressaltar que, na medida em que as políticas públicas retomem a prática de classificar as populações vulneráveis basicamente como "pobres", incorre-se em novo equívoco, qual seja, o de metodologicamente ignorar e tornar invisível a condição de "trabalhadores" desses responsáveis beneficiários (Ivo, 2008). Valladares (1991), em sua análise sobre como a representação social a respeito das camadas mais pobres da população brasileira se modificou no último século, demonstrou que, nos anos 80 do século passado, no momento em que o País vivenciava uma crise de grandes proporções, os políticos e estudiosos passaram a denominar "trabalhadores" também aquelas populações que trabalhavam por conta própria, que possuíam trabalhos irregulares, etc. Isto porque, já na segunda metade da década de 70 e ao longo da década seguinte, juntamente com o "milagre econômico", explodiram os índices de pobreza e de desigualdade. "Em 1970, 53% das famílias residindo nas áreas urbanas já tinham renda *per capita* inferior a meio salário mínimo" (Abranches, 1985 apud Valladares, 1991, p.102), "forçando" a que os pobres também passassem ser considerados, pelo menos potencialmente, trabalhadores[26].

Alguns autores, como Ivo (2008), entendem que, a partir dos anos 90, com a ênfase colocada sobre as políticas de transferência de renda e sobre as demais políticas focalizadas de proteção aos pobres, "[...] retorna-se a uma representação da 'pobreza' dissociada da dimensão do trabalho" (Ivo, 2008, p. 226). Parte desse "retorno" seria uma decorrência da forma como estão estruturadas as políticas sociais, com ênfase cada vez maior nas políticas focalizadas, voltadas para "os mais pobres dentre os pobres". Assim, as próprias beneficiárias muitas vezes dizem que não trabalham, ainda que trabalhem muito, para poderem ser inseridas na categoria "mais pobre" possível e, assim, terem acesso a um maior benefício[27].

Com relação à questão do desincentivo ao trabalho, alguns estudos já se debruçaram sobre a questão, com resultados apontando para um percentual de ocupação um pouco superior para as beneficiárias do PBF frente às não beneficiárias, sugerindo, ao contrário, que o Programa é, de fato, um estímulo ou um facilitador de entrada no mercado de trabalho (Rosa; Santos, 2010; Pires, 2008; BR, 2007; Medeiros; Britto; Soares, 2007). Destaca-se o estudo desenvolvido pelo Cedeplar/UFMG (BR, 2007), no qual haveria, nas Regiões Sudeste e Sul, uma taxa de ocupação das beneficiárias 13,7% superior a das não beneficiárias. As razões prováveis apontadas pelos diversos autores são: os baixos valores recebidos tanto pelo PBF quanto pelas rendas do trabalho; o fato de que as mães teriam maior disponibilidade de ir trabalhar, uma vez que as crianças passariam a ir à escola; o fato de que o benefício permitiria o acesso a uma vestimenta mais adequada, bem como ao transporte necessário à busca por um trabalho, etc. "É bem possível que tenham o efeito contrário [ao desincentivo] na medida em que conferem aos trabalhadores pobres recursos que os permitem ultrapassar certas barreiras de entrada em segmentos mais vantajosos do mercado de trabalho" (Medeiros; Britto; Soares, 2007, p. 19). Também foi constatado que, no caso das mulheres já empregadas, o Programa diminui em 6% as chances de as mesmas deixarem seus empregos (Medeiros; Britto; Soares, 2007).

[26] Essa observação decorre do fato de que, na virada do século XIX para o XX, dadas as incipientes transformações da sociedade rural para uma sociedade capitalista/burguesa, **pobre** era aquele que não se transformava em trabalhador do mercado formal. Por um lado, havia uma resistência ao assalariamento, uma vez que o trabalho manual era visto como degradante. Por outro, havia todo um amplo conjunto de atividades que era considerado **não trabalho**. Assim, "[...] pobre era aquele que ficava fora do controle da nova ordem instituída, não tendo se deixado convencer pelo pressuposto da positividade do trabalho" (Valladares, 1991, p. 91). Assim, era considerado vadio e desordeiro.

[27] Isso fez com que alguns gestores municipais passassem a exigir, explicitamente, na hora do cadastramento, que fosse declarado, por exemplo, quanto a família ganhava com a coleta de latinhas para o lixo reciclável.

Nos últimos anos, o Governo Federal passou a se dedicar à questão da qualificação profissional dos beneficiários, tendo em vista promover uma efetiva emancipação dessa população mais vulnerável. O Próximo Passo, criado em 2008, é um programa de qualificação profissional que, através dos Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Turismo (MTur) e de organizações não governamentais e empresários, busca a inclusão social através do trabalho. Através do Programa Próximo Passo, 47 mil beneficiários do PBF já se qualificaram nos setores da construção civil e do turismo, em mais de 200 municípios brasileiros, e 31 mil estão atualmente estudando.

Tabela 5

Participação percentual dos beneficiários responsáveis do PBF por situação de atividade e de ocupação, segundo faixas etárias, em Porto Alegre — 2010

DISCRIMINAÇÃO	DE 15 A 19 ANOS	DE 20 A 29 ANOS	DE 30 A 39 ANOS	DE 40 A 49 ANOS	DE 50 A 59 ANOS	60 ANOS OU MAIS	TOTAL	
							%	Absoluto
Ativos	1,5	39,4	50,9	48,0	37,6	18,2	44,6	12 853
Assalariados com carteira de trabalho	1,5	4,5	7,8	5,8	3,0	0,7	5,7	1 641
Trabalhadores informais	0,0	34,9	43,0	42,2	34,6	17,6	38,9	11 212
Assalariados sem carteira de trabalho	0,8	2,0	4,4	4,0	2,8	0,9	3,5	995
Autônomos com previdência	0,0	0,4	0,7	0,7	0,4	0,1	0,6	168
Autônomos sem previdência	13,0	32,5	37,9	37,5	31,4	16,6	34,9	10 049
Não trabalha	84,7	57,6	45,9	47,8	54,6	58,0	50,5	14 538
Aposentado e/ou pensionista	0,0	0,7	1,2	2,4	5,4	21,8	2,9	823
Outras (1)	0,0	2,4	2,1	1,8	2,4	2,0	2,1	601
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	28 815

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. **Cadastro Único**: dados selecionados para Porto Alegre, RS. Brasília, 2010b.

(1) As categorias Empregador (n=3); Trabalhador Rural (n=0); e Empregador Rural (n=2) foram somadas ao item Outras, já presente no formulário do CadÚnico.

Tabela 6

Participação percentual dos beneficiários responsáveis do PBF por grau de escolaridade, segundo a situação de atividade e de ocupação, em Porto Alegre — 2010

DISCRIMINAÇÃO	ATIVOS		NÃO TRABALHA	OUTRAS (1)	TOTAL
	Assalariado com Carteira de Trabalho	Trabalhadores Informais			
Não respondido	8,9	8,3	7,7	8,1	8,0
Analfabeto	1,6	3,7	5,6	9,1	4,8
Até a 4ª série incompleta	14,0	20,7	21,9	4,6	21,1
Com 4ª série completa	5,9	7,8	7,3	7,0	7,4
De 5ª a 8ª série incompleta	34,2	35,1	33,4	0,1	34,0
Ensino fundamental completo	12,1	9,2	8,7	7,8	9,1
Ensino médio incompleto	11,0	7,5	8,1	6,4	8,0
Ensino médio completo	11,8	7,4	6,7	6,3	7,3
Superior incompleto	0,4	0,2	0,3	0,5	0,3
Superior completo	-	0,1	0,2	0,1	0,1
Especialização	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE DOS DADOS BRUTOS: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. C**adastro Único**: dados selecionados para Porto Alegre, RS. Brasília, 2010b.

(1) As categorias Empregador (n=3); Trabalhador Rural (n=0); e Empregador Rural (n=2) foram somadas ao item Outras, já presente no formulário do CadÚnico; além disso, há a inclusão da categoria Aposentados e/ou pensionistas.

5 Considerações finais

Este artigo tem o objetivo de apresentar o perfil do beneficiário do Programa Bolsa Família em Porto Alegre, destacando, em especial, os perfis educacional e ocupacional dos beneficiários responsáveis, buscando contribuir para o aprimoramento do Programa e discutindo questões relevantes relativas à sua concepção e gestão.

Assim, constatou-se que o CadÚnico é uma importante ferramenta para a implementação e gestão de programas direcionados à população mais vulnerável, uma vez que permite a análise da situação de famílias e indivíduos por local de moradia, idade, sexo, cor, situação de escolaridade, ocupacional, etc., facilitando, ainda, a coordenação de distintas políticas públicas no âmbito de uma mesma localidade ou de uma mesma população-alvo.

Viu-se que, de acordo com os objetivos do Programa, o benefício é voltado, preferencialmente, para as mulheres, sendo que estas representam 93,9% dos beneficiários responsáveis pelo núcleo familiar. O perfil educacional desses responsáveis é muito baixo, sendo que 67,3% sequer têm o ensino fundamental completo. O seu perfil ocupacional revelou que apenas 5,7% estão empregados e, portanto, protegidos pelos direitos trabalhistas, enquanto 34,9% são autônomos sem previdência e 50,5% declararam não trabalhar. Esses dois perfis (educacional e ocupacional) dos beneficiários responsáveis suscitaram questões, como: os beneficiários são mais pobres porque "não trabalham" e não estudam, ou isso ocorre justamente porque, dentre outros fatores, são muito pobres?

Entende-se que as condições de vida e de trabalho dessas populações são geradoras e perpetuadoras da pobreza e da desigualdade social, o que remete às questões colocadas no início deste artigo. Inicialmente, deve-se enfatizar a necessidade de que o PBF se transforme em um **direito social**. Isto porque, embora a Constituição Federal de 1988 tenha reafirmado valores universalistas de solidariedade e de coesão social, grandes parcelas da população brasileira permanecem à margem de programas de transferência de renda, considerados, hoje, no mundo todo, importantes instrumentos de inclusão social.

Por outro lado, medidas recentemente adotadas pelo MDS devem aprimorar o Programa substancialmente. De acordo com as pesquisas, as condicionalidades têm tido um importante impacto no sentido de manter as crianças na escola. Mas recente medida implantada pelo MDS deverá incrementar ainda mais os efeitos desse recurso, através da instituição do acompanhamento familiar para aquelas famílias que não estão conseguindo cumprir com as condicionalidades (ao invés de simplesmente excluí-las do Programa, o que só agravaria a sua vulnerabilidade social). O acompanhamento mais próximo e cotidiano dessas famílias pela rede de assistência social, fato que se vem gestando através da aproximação entre o Programa Bolsa Família e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), certamente poderá contribuir substancialmente para a inclusão de parcelas desse segmento. Além disso, a "flexibilização dos tetos" das rendas familiares auferidas (até a data da próxima revisão cadastral), respondendo à instabilidade do mercado de trabalho, é um fator que deverá contribuir para a manutenção do benefício por um período mais longo, de forma a colaborar para uma eventual estabilização econômica do beneficiário.

Finalmente, sugere-se que sejam aprimorados dois aspectos importantes, ainda pouco resolvidos e que concernem diretamente às populações mais carentes. Em primeiro lugar, há que se buscar a melhoria da qualidade da educação no Brasil, que, medida sob diversos indicadores, não tem alcançado um patamar considerado bom. Exemplo disso são os resultados apresentados pela pesquisa do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), que analisa o desempenho de estudantes de 15 anos em 65 países: em uma escala que vai de um a seis, a média do Brasil está no nível dois, embora o País venha promovendo avanços nos últimos anos.

Em segundo lugar, medidas que visem à qualificação profissional dessa população, como o Programa Próximo Passo, bem como à integração com os Programas Complementares do Governo Federal, como, por exemplo, o Programa Brasil Alfabetizado, o Projovem e o Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, dentre outros, devem ser fomentadas de forma mais intensa e articulada com os municípios, para que se alcance, mais rapidamente, as "portas de saída", ou seja, que se promova a emancipação dessas famílias e seu acesso ao universo da cidadania.

Referências

ALMEIDA, Maria H. T. A política social no Governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 70, nov. 2004.

BARROS, Ricardo Paes; CARVALHO, Mirela. Proteção social efetiva com porta de saída. In: LEVY, P.M.; VILLELA, R. (Org). **Uma agenda para o crescimento econômico e a redução da pobreza**. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1234).

BF Informa, Programa Bolsa Família, n. 208, maio 2009.

BF Informa, Programa Bolsa Família, n. 203, dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Disponível em<http://www.mds.gov.br>.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Bolsa Família atinge 100% das famílias com direito ao benefício:** notícias 31/12/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: dez. 2010e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Bolsa Família e alfabetização de adultos caminham juntos para melhorar a vida da população pobre:** notícias 29/10/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: jun. 2010d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Bolsa Família faz diferença para estudantes:** notícias 13/05/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br. Acesso em: nov. 2010h

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Com Bolsa Família MDS atende grupos excluídos:** notícias 02/06/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: nov. 2010g.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Em sete anos, **Bolsa Família investe R$ 60 milhões e reduz pobreza:** notícias 10/10/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: nov. 2010f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. **Perfil das Famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família - 2009**. Brasília, 2010a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **464 municípios têm programa próprio de transferência de renda:** notícias 25/05/2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br>. Acesso em: jun. 2010c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Primeiros resultados da análise da linha de base da pesquisa de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2007. (Instituição Executora: Cedeplar/UFMG).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC. **Cadastro Único:** dados selecionados para Porto Alegre, RS. Brasília, 2010b.

BRITO, Alessandra; KERSTENETZKY, Célia. **Beneficiários do Programa Bolsa Família e mercado de trabalho:** considerações metodológicas e substantivas. Rio de Janeiro: Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento, 2010. (Texto para discussão, n. 21).

CASTRO, Jorge A. et al. **Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis:** uma análise exploratória. Brasília: IPEA, 2010. (Texto para discussão, n. 1486)

FAGNANI, Eduardo. **Política social do Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, 2006.

GUIMARÃES, Nadya A. Trabalho em transição: uma comparação entre São Paulo, Paris e Tóquio. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 76, nov. 2006.

A INSERÇÃO da mulher no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Porto Alegre. INFORME PED, mar. 2010.

IBGE. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro, 2001.

IBGE. **Censo Populacional 2010**. Disponível em: <www.ibge.gov.br>.

IPEA. Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por estado no Brasil. **Comunicados do IPEA**, n.58, jul. 2010.

IPEA. PNAD 2008: primeiras análises. **Comunicado da Presidência**, n. 30, set. 2009.

IVO, Anete B. L. **Viver por um fio:** pobreza e política social. São Paulo: Annablume, Salvador, UFBA, 2008.

LAVINAS, Lena. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007.

LAVINAS, Lena. Proteção social: sem compulsórios nem clientelas. **Revista Teoria e Debate**, n. 55, 2003.

LAVINAS, Lena. **Transferências de renda:** o "quase tudo" do sistema de proteção social brasileiro. Disponível em:<http://www.rls.org.br/publique/media/>. Acesso em: 30 set. 2006.

LAVINAS, Lena; CAVALCANTI, André. O legado da Constituição de 1988: É possível incluir sem universalizar? Campinas: CESIT, 2007 (Carta Social e do Trabalho, n. 7).

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. **Programas de garantia de renda mínima e ação coordenada de combate à pobreza**. Brasília: IPEA, 1997. (Texto para discussão, n. 534).

MACEDO, Myrtes de Aguiar; BRITO, Sebastiana Rodrigues de. **Transferência de renda:** nova face de proteção social? São Paulo: Loyola, 2004.

MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. **Programas focalizados de transferência de renda:** contribuições para o debate. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1283).

MURRAY, Charles. Guaranteed Income as a replacement for the Welfare State : basic income studies. **Research Note**, v. 3, n. 2, Aug. 2008.

PIRES, André. Bolsa Família e políticas públicas universalizantes: o caso de um município paulista. **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 134. p. 341-366, maio/ /ago. 2008.

POCHMANN, Marcio. **Gasto social e seus efeitos recentes no nível de emprego e na desigualdade da renda do trabalho no Brasil**. Disponível em: <http://www.rls.org.br/publique/media/Pochmann.pdf>. Acesso em: 30 set. 2006.

POCHMANN, Marcio. Política social na periferia do capitalismo: a situação recente no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1477-1489, 2007.

REIS, M.C.; CAMARGO, J.M. **Rendimentos domiciliares com aposentadorias e pensões e as decisões dos jovens quanto à educação e à participação na força de trabalho**. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1262).

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. **Radiografia da educação infantil do RS**. Disponível em: <http://http://www.tce.rs.gov.br/radiografia_educacao/>. Acesso em: dez. 2010.

ROSA, Tereza R.S.; SANTOS, Gilmar R. O trabalho entre os beneficiários do Programa Bolsa Família em Montes Claros - MG. In: CONGRESSO BIEN, 13, São Paulo, 2010. Disponível em: <http://www.sistemasmart.com.br/>. Acesso em: out. 2010.

SILVA, M. O. da S.; YASBEK, M.C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade:** a construção do espaço público no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1991.