

Insegurança, dependência e controle social da pobreza. Como fundamentos dos programas de transferência de renda na Argentina e no Brasil

■

Regina Teixeira.

Cita:

Regina Teixeira (2009). *Insegurança, dependência e controle social da pobreza. Como fundamentos dos programas de transferência de renda na Argentina e no Brasil. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/584>

Insegurança, dependência e controle social da pobreza

**Como fundamentos dos programas
de transferência de renda
na Argentina e no Brasil**

Regina Teixeira

Pesquisadora e doutoranda

Escola de Serviço Social

Universidade Federal do Rio de Janeiro

(ESS-UFRJ)

reginapt@gmail.com.

INTRODUÇÃO

O tema deste artigo é os programas de transferência de renda não-contributiva focalizados nos indivíduos denominados mais pobres, que constituem hoje a principal marca de governo e eixo de investimentos da política social na América Latina e Caribe.

Desde a década de 90, dezoito países da região já adotaram estas chamadas políticas sociais de “nova geração”, conforme denominação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).ⁱ Entre eles, escolhi tratar dos casos do Brasil e da Argentina, que empreenderam uma sucessão de experimentos, dos quais destaquei o Programa Bolsa-Família (PBF) e o Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), desdobrado, posteriormente, no Programa Familias por la Inclusión Social (PFIS) e no Seguro de Capacitación y Empleo (SCE).

Entre outras razões, porque alcançaram uma proporção inédita em termos de escala: o primeiro beneficia hoje cerca de 11 milhões de famílias, enquanto o segundo chegou a registrar quase dois milhões de titulares no momento de maior cobertura. O que os torna, junto com o Oportunidades, do México, os mais expressivos da hegemonia de um padrão de política social fortemente seletivo e minimalista nos recursos que dispõe para atender as necessidades sociais da população. Mas também por possibilitarem a observação de sucessivas mudanças que têm aproximado progressivamente seus desenhos e formas de implementação, aspecto sobre o qual escolhi me concentrar. De interações diferenciadas com questões como a relação com o trabalho, a distinção e hierarquização da pobreza, segundo a “empregabilidade” dos usuários, e o estabelecimento e o controle sobre o cumprimento de contrapartidas relativas à educação e saúde de crianças e adolescentes, cada vez mais os referidos programas foram se aproximando e se tornando similares. Por quê? É a questão que nos propomos a tratar neste trabalho.

COMO SE DESENHARAM E REDESENHARAM OS PROGRAMAS

O PJyJHD foi lançado em 2002 como um seguro de emprego e formação, tendo como referência os desocupados gerados pelo processo que instaurou a hegemonia neoliberal nos anos 90, confrontada ao final de 2001 a uma crise sócio-econômica que logo evolui para uma crise político-institucional que colocou em xeque o próprio regime de acumulação. A adoção de medidas drásticas – como o “Corralito” e o Estado de Sítio, decretado após uma onda popular de protestos e saques – caracterizaram um processo de “deslegitimação” do

ⁱ Organismos financeiros multilaterais, como o Banco Mundial e o próprio BID, apóiam programas de “transferência monetária condicional a famílias carentes” em mais de 40 países no mundo inteiro.

poder político que lhe dava sustentação. Um novo arranjo era questão de sobrevivência. E ele foi feito sob o comando do bloco dominante, tendo como eixo estratégico de recomposição do *status quo* a política social.ⁱⁱ Só que, ao invés de postos de trabalho, o PjyJHD, ação-base desta política, oferece 150 pesos mensais, em troca dos quais os titulares devem se capacitar e/ou trabalhar no esquema posto pelo Estado, com dedicação diária entre quatro e seis horas.

Seu redesenho – anunciado desde 2004 - se efetiva em 2007, quando os usuários são estimulados a optar pelo PFIS, um programa assistencial já existente, sob gestão do Ministerio de Desarrollo Social (MDS), ou optar pelo SCE, vinculado ao Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS). A conversão tem como ponto-chave a classificação dos titulares de acordo com suas condições de “emplegabilidad”. Embora se possa permanecer no PjyJHD, este tende a se extinguir, já que não são aceitas novas inscrições.ⁱⁱⁱ

No processo o governo operou conceitualmente com dois tipos de pobreza.^{iv} Uma, denominada “estrutural”, atingiria 12% da população com pouca perspectiva de inserção no sistema produtivo e baixo acesso a serviços. Na prática, equivalem ao contingente atual de indigentes, segundo dados do Instituto Nacional de Estadística y Censos de la Republica Argentina/2005 (Indec).^v Para estes cidadãos, projeta um processo mais demorado de “inclusão social”, compensado de imediato por uma renda básica assistencial, que varia de acordo com o número de menores de 19 anos na família: dois filhos, \$185; três, \$215; quatro, \$245; cinco, \$275; seis ou mais, \$315 (em pesos argentinos). O acesso ao benefício é condicionado ao cumprimento de “contrapartidas” de saúde e educação em relação aos filhos. Entretanto, o valor máximo de transferência fica abaixo da renda familiar que define a linha oficial de indigência (\$379), não garantindo a reprodução de uma família nesta

ⁱⁱ O governo chama diversos atores sociais – incluindo dirigentes das principais organizações populares - para definir o desenho do plano e construir sua legitimidade no que denomina Mesa de Diálogo Argentina (MDA).

ⁱⁱⁱ O número de titulares decresceu de 1.990.735, em maio de 2003, para 700.544, em março de 2008, segundo dados fornecidos à autora por Luis DI PAOLO (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), em Buenos Aires, julho de 2008.

^{iv} ARROYO, Daniel. “Proposta de conversão dos Planos”; 19/04/2006. Disponível no site <http://www.aaps.org.ar/desayunos.pdf>, acesso em 01/06/2007.

^v LOZANO, Juan e SALA, Juan. “La agudización y heterogeneización de la pobreza en Argentina”. Revista *Escenarios* 11. Buenos Aires: Espacio Editorial, novembro de 2006.

condição.^{vi}

O PFIS não estabelece nenhuma contraprestação ligada ao trabalho. A maioria de seus beneficiários é mulheres com mais de 30 anos e filhos numerosos. Recebem um subsídio para cuidar deles, garantir que sejam vacinados e que frequentem a escola, além de manter o lar em “bom funcionamento”, numa visão que estigmatiza as mulheres pobres e reforça a idéia de desenvolvimento restrito à esfera privada, não-mercantil. Estas atividades são tratadas como não-trabalho e não remuneradas, embora (re)produzam vida, logo, força de trabalho.

Outra pobreza seria a dos “novos pobres”, trabalhadores que “caíram” no desemprego ou informalidade com os ajustes macroeconômicos estruturais. (Na versão oficial, devido a defasagens de qualificação profissional.) Com o objetivo de inseri-los no trabalho, o SCE oferece um benefício de \$225/mês, por até dois anos, priorizando homens com menos de 30 anos e contando para a previdência. No lugar da obrigatoriedade, estabelece “compromissos” de trabalho: comparecer regularmente ao Posto Municipal de Emprego; seguir um plano de busca de trabalho, com orientação e formação profissional; apresentar-se quando surgir oferta de ocupação.

No início de 2007 havia 70 mil inscritos para uma meta de 300 mil em 2008.^{vii} Para tão baixa taxa de adesão, arrisco a hipótese de que, ao contrário da contraprestação em trabalho exigida pelo PJyJHD, realizado, em grande parte, nas comunidades de pertencimento dos usuários e através de tarefas simples, tendo o Estado como maior empregador, o Seguro exige que o usuário se capacite e se insira no mercado por si, o que significa um risco a ser avaliado no momento de optar. Até porque, os resultados do programa dependeriam de um contexto favorável de crescimento do emprego. Por outro lado, deve-se registrar a relação desproporcional entre meta e contingente de “novos pobres”. Considerando-se um adulto por família, são 3.200.000 pessoas em 2006,^{viii} portanto, só 10% seriam atendidos.

^{vi} A taxa de pobreza é estimada em 23% da população e a de indigência em 8%. O custo da cesta básica é calculado em \$900 por família e \$250 por indivíduo. O Salário Mínimo Vital e Móvel é de \$980/mês, segundo dados do Indec/dezembro de 2007.

^{vii} *Suplementos La Nacion* de 15/09/2007. Disponível em http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=943802. Acesso em 23/07/08.

^{viii} LOZANO e SALA, *op. cit.*

O Programa Bolsa-Família foi criado em 2003, quando Lula assumiu a presidência do país. Embora mantendo políticas econômicas de viés “neoliberal”, com rigoroso regime de metas de inflação, superávit primário e juros básicos elevados, e política tributária regressiva, o presidente recém-eleito precisava corresponder às expectativas progressistas geradas e ao apoio que recebera de organizações populares e movimentos sociais no processo eleitoral. O PBF é uma de suas mais fortes estratégias de conciliação social e legitimação política.

Tem como referência principal o alívio imediato da fome e pobreza, oferecendo um benefício monetário entre US\$8,70 a US\$70,50 por mês, de acordo com a renda familiar e o número de crianças e adolescentes até 17 anos. As famílias “indigentes” (renda até US\$27) recebem o benefício básico de US\$27, independentemente de terem filhos. Cada filho em idade escolar (de zero a 14 anos) dá direito a mais US\$8,70 (até três filhos), e cada adolescente (de 15 a 17 anos) a mais US\$13 ao mês (até dois). As famílias “pobres”, com renda por pessoa entre US\$27 e US\$54, recebem apenas o benefício variável para os filhos.^{ix}

Cabe destacar que os valores repassados são absolutos e não referenciados a qualquer indicador econômico (como o salário mínimo), embora já tenham sido ajustados por duas vezes desde o início do programa. Da mesma forma foram delimitadas as faixas de pobreza e de extrema pobreza. Isso significa que não acompanham os movimentos do custo de vida nem as reais necessidades sociais. A lógica governamental foi definir quantos pobres poderia atender e, a partir daí, que “esses seriam os pobres”, até porque não existe uma linha oficial de pobreza.^x

Além do benefício, o Programa propõe acesso aos serviços públicos de saúde e educação através das chamadas condicionalidades. Sob pena de cancelamento do benefício, os usuários estão obrigados a cumprir um pacote básico de cuidados de saúde e garantir a frequência escolar de crianças e adolescentes. Sem o caráter de contrapartida obrigatória,

^{ix} Os valores convertidos referem-se ao momento em que escrevemos este texto, já que as oscilações cambiais têm sido constantes.

^x No Brasil, 120 milhões de pessoas (1/3 da população) vivem com renda familiar total inferior a US\$522/mês, enquanto o salário mínimo familiar necessário, calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), é de US\$872/mês.

oferece também programas “complementares”, com ênfase naqueles voltados para a geração de trabalho e renda, cujo propósito declarado é promover socialmente as famílias, para que possam (cada uma “por si”) superar a condição de pobreza.

Embora diferente da estratégia argentina de programas assistenciais de emprego, o PBF sempre teve no acesso ao trabalho a sua “porta de saída” implícita. Espera-se que os usuários consigam elevar a renda domiciliar acima dos critérios de elegibilidade, abrindo “vagas” para “pobres” inscritos e não atendidos. Este é o principal mecanismo de inclusão de novos beneficiários, já que o programa alcançou a meta projetada de 11 milhões de famílias. Por isso, as declarações de renda são confrontadas aos sistemas do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e da Previdência Social, e os benefícios “indevidos” são cancelados. Tal mecanismo tem permitido uma espécie de rodízio entre os demandantes.^{xi}

De dois anos para cá a associação entre PBF e trabalho ganhou fôlego e se explicitou. Articulou-se o Cadastro Único de Programas Sociais (que guarda o perfil dos usuários), os recursos para qualificação profissional do MTE e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, para oferecer cursos profissionalizantes, visando a potenciar “portas de entrada” no trabalho, para usar a expressão oficial.^{xii} Entretanto, a iniciativa esbarrou na baixa procura. Até janeiro de 2009, das 185 mil vagas disponíveis apenas 9.530 foram preenchidas (cerca de 5%). Este resultado vem sendo, em parte, atribuído ao baixo nível de escolaridade e a um “efeito-acomodação” dos usuários, explicações que não questionam a dinâmica do mercado de trabalho. Mas, provavelmente, a rejeição a tais iniciativas se deve ao medo de trocar um benefício regular e seguro por uma duvidosa, precária e mal remunerada inserção no emprego, tal qual ocorre com o SCE na Argentina. Outra aproximação entre os países é pela meta insignificante de usuários a serem qualificados: pouco mais de 5% dos 2.750.000 demandantes, considerando-se um adulto por família.

Igualmente, já se admite a existência de beneficiários que, por seu “histórico de exclusão”, dificilmente conseguirão se empregar. “Estamos trabalhando para seus filhos,

^{xi} A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2008 aponta que 45,7% das famílias brasileiras consideradas indigentes (renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo) não são atendidas por nenhum programa federal de transferência de renda.

^{xii} Estão aptos os usuários com mais de 18 anos e a 4ª série do ensino fundamental concluída.

netos; para quebrar a pobreza entre gerações”, declarou recentemente o ministro de Desenvolvimento Social.^{xiii} Percebe-se aqui sutis mudanças de estratégia, embora mantido o discurso da aposta num futuro melhor dos filhos, que, obrigados a frequentar a escola e usar os serviços de saúde, teriam uma condição mais positiva face às exigências do mercado de trabalho. A capacitação profissional é incorporada ao escopo do PBF, mas bem delimitada em seu alcance e focada nos “menos pobres”. Já os “mais pobres” ou “efetivamente necessitados”, que seriam aqueles sem nenhuma condição de emprego, tendem a ser assumidos pelo governo como os que vão ficar para sempre no Programa como uma espécie de “geração perdida”, apesar do caráter temporário estabelecido pela lei que regulamenta a concessão do benefício (Lei nº 10.836, de 09/01/2004).^{xiv}

ALGUMAS HIPÓTESES SOBRE AS MUDANÇAS EM CURSO

Começamos pela questão do trabalho. O que se destaca, antes de tudo, é que as mudanças evidenciam um padrão segmentado de política social, com categorias diferenciadas de cidadania e proteções igualmente diferenciadas, em substituição ao modelo com base no trabalho assalariado, que perde legitimidade a partir dos anos 80. Entre estas categorias emergentes, destaca-se a dos “pobres” destinatários das transferências de renda; na verdade, todos trabalhadores pobres e/ou descartáveis para o mercado de trabalho. E, entre eles, nova segmentação em empregáveis e não-empregáveis, com dois tratos correspondentes: um meramente assistencial para estes “vulneráveis” sem remissão e outro remetido explicitamente à problemática do trabalho.

Mas prevalece a tendência a não ressaltar em demasia a segunda diretiva, para não criar expectativas de que o mercado absorveria todos aqueles que buscam renda pelo trabalho, gerando/restaurando tensões que estariam sob controle. Daí, por exemplo, o recuo no PJyJHD (uma resposta ao conflito social originado no Movimento dos Desocupados) recomendado pelo BID ao governo argentino. Para este organismo, criou-se uma “situação preocupante devido à rápida expansão do número de beneficiários inscritos em um

^{xiii} Jornal *O Globo*, p. 8, 23/01/09.

^{xiv} Num debate público, a propósito, o ministro de Assuntos Estratégicos defende que as ações de trabalho do PBF sejam direcionadas aos que já estão “próximos de se integrar à classe média”. Diz ele que é preciso escolher corretamente o alvo, já que tais ações não funcionam para o “núcleo duro da pobreza”. (Idem)

programa de empregabilidade, quando, por sua situação, deveriam estar inscritos em um de assistência”.^{xv} O PFIS surge como solução para reduzir a pressão sobre o mercado de trabalho num contexto de desemprego aberto que, embora acima de 8% em 2008, está muito abaixo dos 23% de 2002. O que conta com a atual “naturalização” do fenômeno da desocupação pela sociedade, que parece considerar níveis bem elevados dentro de um padrão aceitável.^{xvi}

É possível identificar-se cuidado e propósitos semelhantes na associação entre PBF e capacitação para o PAC, com sua seletividade e reduzida oferta de vagas. No Brasil, as mesmas mudanças no mercado e nas condições de trabalho não levaram a uma crise que ameaçasse o regime de acumulação. Até porque, diferente da Argentina, sequer metade da população economicamente ativa ascendeu ao emprego formal, mesmo no período desenvolvimentista. Entretanto, há pressões políticas para reduzir a despesa do PBF e garantir a chamada eficiência na aplicação do dinheiro público, evitando gasto social em demasia.

De outra sorte, interessa perguntar se, aliada ao benefício monetário, a determinação de uma interface prioritária com as políticas de saúde e educação tem resultado na efetivação de um sistema de proteção social capaz de atender de forma adequada – quantitativa e qualitativamente – as famílias usuárias, de modo a promover a superação da condição de vulnerabilidade em que vivem e de contribuir, mesmo que num prazo mais alargado, para que tenham acesso a direitos sociais estabelecidos constitucionalmente.

Por ora, a resposta é não. Coerentes ao processo de privatização/mercantilização e redução dos serviços sociais públicos, os desenhos dos Programas obedecem à lógica da “racionalização do atendimento”. O acesso à saúde é bastante restrito e não incorpora importantes necessidades dos grupos familiares para além de um “pacote mínimo”, composto por vacinas obrigatórias e precário acompanhamento nutricional até sete anos de idade, e acompanhamento pré-natal de gestantes e de mães que amamentam. Ficam destituídos de qualquer atendimento a quase totalidade dos adultos e todos os idosos, e

^{xv} A instituição, que financia 70% do custo dos programas sociais, propôs - como condição para o desembolso de novos recursos - a imediata classificação e transferência dos beneficiários, segundo IEF-CTA. “Sin cambio de planes”; 2006. Disponível em <http://www.institutocta.org.ar/spip.php?article123>. Acesso em 23/04/08.

^{xvi} MARANHÃO, César. “Acumulação, trabalho e superpopulação”. São Paulo: Cortez, 2008.

derrogado completamente o princípio da integralidade que norteia a concepção de saúde como direito. Conforma-se um protocolo de “saúde para pobres”, distinto do oferecido aos que podem pagar por serviços no mercado.

O mesmo vale para a educação, área, que teria, na concepção vigente, papel relevante na interrupção do ciclo intergeracional da pobreza ao capacitar os indivíduos para o exercício da autonomia, dando-lhes “empregabilidade”. Exige-se apenas a frequência escolar de crianças e adolescentes. Assim mesmo, em relação ao nível fundamental, que, no Brasil, não inclui o ensino médio público e gratuito, incapaz de oferecer vagas para todos os demandantes. Considerando as projeções de retração do mercado de trabalho em função da atual “crise”, a melhor hipótese é que o emprego possível será sempre o pior.

Para os trabalhadores “por trás dos pobres”, a política social liberal revisitada,^{xvii} oferece um benefício monetário insuficiente e uma qualificação profissional que não garante o direito ao trabalho. Difunde a cultura da empregabilidade ou o estímulo a se apresentar disponível e adaptado às necessidades do mercado. Classifica e administra a pobreza para que esta não se converta em risco social e político para a “governabilidade” do sistema. E, por fim, converte a insegurança generalizada num princípio de organização social. As pessoas são amedrontadas pela insegurança e desmoralizadas pela dependência. Estão prontas a aceitar imposições (condicionalidades, emprego forçado ou indecente, bens e serviços “pobres” para “pobres”), do mercado que emprega e do Estado que assiste.

^{xvii} VIANNA, Maria Lúcia. A nova política social no Brasil. Revista *Praia Vermelha* 18, 2008, PPGSS/UFRJ.