



**Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER
Programa de Pós-Graduação em Política Social - PPGPS**

Tázya Coelho Sousa

**TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E POLÍTICAS ATIVAS
PARA O MERCADO DE TRABALHO
Do merecimento por destituição a destituição de direitos**

Brasília, agosto de 2014.

TÁZYA COELHO SOUSA

**TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E POLÍTICAS ATIVAS
PARA O MERCADO DE TRABALHO**

Do merecimento por destituição a destituição de direitos

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília/UnB, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Política Social.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Potyara A. P. Pereira.

Brasília, agosto de 2014.

TÁZYA COELHO SOUSA

**TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E POLÍTICAS ATIVAS PARA O MERCADO DE
TRABALHO: Do merecimento por destituição a destituição de direitos**

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Potyara A. P. Pereira.

Orientadora

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/IH/UnB)

Prof^a. Dr^a. Maria Auxiliadora César

(NESCUBA/CEAM/UnB)

Prof^a. Dr^a. Rosa Helena Stein

(Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília – SER/IH/UnB)

Joselito da Silva Pacheco

(Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Distrito Federal/ Doutor em
Política Social pelo Programa de Pós-Graduação em Política Social
PPGPS/SER/IH/UnB)

À minha mãe Maria Francisca Coelho
Sousa.

AGRADECIMENTOS

À professora Potyara A.P. Pereira, que tive a oportunidade de ter como orientadora desde minha primeira experiência em pesquisa no Programa de Iniciação Científica, agradeço imensamente por todo aprendizado, no âmbito acadêmico, profissional e pessoal e pelo apoio e compreensão nos momentos de dificuldades no mestrado.

Às professoras Maria Auxiliadora César e Rosa Helena Stein, por suas contribuições na qualificação do projeto de dissertação, que foram primordiais para elaboração deste produto final.

À minha mãe, Maria Francisca, e a minha avó Terezinha de Jesus, duas mulheres que eu mais admiro pela compreensão, incentivo e carinho em toda minha trajetória acadêmica. E aos demais membros da minha família, pelo apoio.

À Ana Carolina e Talita, amigas que compartilharam comigo os desafios do Curso de Mestrado, pelas colaborações na realização desta dissertação e pelos debates que me proporcionaram grande aprendizado; e como não lembrar os momentos de distração.

Às minhas amigas Vanessa Raquel e Iris, pela amizade, compreensão e estímulo.

Aos meus colegas de trabalho na Defensoria Pública da União, em especial a Assistente Social Luciana Mendes Rabelo, com quem aprendo mais a cada dia. Obrigada pela colaboração e incentivo.

Aos membros do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política Social (NEPPOS) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da Universidade de Brasília (UnB), que colaboraram direta ou indiretamente para construção dessa dissertação, em especial Camila Potyara, Vitória Araujo e Jurilza Mendonça.

Agradeço também aos professores e funcionários do Programa de Pós-graduação em Política Social do departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília.

Se o desemprego deve ser substituído pela pobreza, se apenas o número de empregos qualifica uma sociedade, mesmo que esses empregos possam significar a pobreza, a humilhação, o desprezo; se eles devem ser considerados como dádivas, então essa sociedade, longe de estar se levantando, estará se mostrando tal como é, inteiramente, perversa e deteriorada.

Viviane Forrester, em Uma Estranha Ditadura, 2001, p.177.

RESUMO

Este estudo visa demonstrar, a partir da análise comparada de três programas de transferência de renda brasileiros - Bolsa Família, Seguro Desemprego e Previdência Rural –, a variação de suas respectivas legitimidades perante a opinião pública a depender de suas maiores ou menores vinculações com o **mérito** (*associado ao trabalho assalariado, remunerado ou autorrentável*), ou com o **direito** (*associado à assistência social*). Por privilegiar o mérito pessoal e competitivo, a política social contemporânea, regida pelo ideário neoliberal, vem defendendo a autossustentação dos indivíduos; logo, os direitos sociais que ela deveria concretizar, vêm sendo rechaçados, por serem incompatíveis com a ética capitalista do trabalho e por não contribuírem com o fortalecimento da lógica da rentabilidade econômica privada.

Conseqüentemente, a tendência dominante, no âmbito dos sistemas de proteção social capitalista em curso, é a *ativação* dos demandantes da assistência social para o mercado de trabalho. Disso resultou que esta política deixou de funcionar como um colchão de segurança contra a pobreza absoluta, para se transformar em um trampolim com o objetivo de lançar os pobres no trabalho assalariado.

Assim, em uma sociedade marcada pelo desemprego estrutural e flexibilização do mercado de trabalho, vem sendo reeditadas estratégias de proteção social que remontam às antigas *Leis dos Pobres* inglesas, as quais estigmatizam os indigentes e punem o pobre capaz de trabalhar, mas sem credenciais básicas para o mercado laboral. E, dessa forma, os programas sociais vinculados à assistência social, como Bolsa Família, perdem legitimidade em relação ao Seguro Desemprego e à Previdência Rural (vinculados ao trabalho), a despeito de os três possuírem um denominador comum: são focalizados e condicionais; pretendem aliviar os infortúnios advindos da pobreza; e têm como horizonte a reprodução do trabalho assalariado.

Palavras-chave: Transferência de Renda, Assistência Social, Trabalho, Direito, Mérito e Ativação.

ABSTRACT

This study aims to demonstrate, from the comparative analysis of three Brazilian income transfer programs - Family Allowance, Unemployment Insurance and Rural Social Insurance -, the variation of their respective legitimacy in the public opinion depending on their major or minor connections with the **merit** (*associated to the wage, paid or self profitable work*) or **right** (*associated with social assistance*). By privileging personal and competitive merit, contemporary social policy, governed by neoliberal ideology, has advocated self-provision of individuals; thus, social rights it could put in practice have been rejected as incompatible with the capitalist ethic of work and do not contribute with the strengthening of the logic of private economic profitability.

Consequently, the current dominant tendency within the capitalist social protection systems is the *activation* of social assistance applicants for the job market. The result was that this policy ceased to function as a safety mattress against absolute poverty, to become a springboard in order to launch the poor people in labor market.

Thus, in a society marked by structural unemployment and flexible labor market, there has been a reissue of social protection strategies that go back the old English Poor Laws, which stigmatize the indigent and punish the poor able to work, but without basic credentials to the labor market. Thus, the social programs related to social assistance, as Family Allowance, lose legitimacy in relation to the Unemployment Insurance and Rural Social Insurance (work-related), despite the three of them having a common denominator: they are targeted and conditional; intended to relieve the misfortunes arising from poverty; and have the reproduction of wage job as horizon.

Keywords: Transfer of Income, Social Welfare, Labor, Law, Merit and Activation.

Lista de Tabela

Tabela 1- Distribuições das Rescisões de Contrato de Trabalho Segundo Suas Causas.....	66
---	-----------

Lista de Gráficos

Gráfico 1- Distribuição dos desligamentos segundo faixas de tempo de emprego Brasil, anos selecionados (em %).....	68
Gráfico 2- Evolução de Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.....	75
Gráfico 3- Distribuição das famílias inscritas no Cadastro Único por faixa de renda per capita mensal.....	77
Gráfico 5- Evolução da quantidade de benefícios rurais mantidos/emitidos de 1980 a 2011 em milhões – posição em dezembro de cada ano.....	85

Lista de Quadros

Quadro 1- Programas integrantes do PBSM e instituições federais responsáveis de acordo com eixos temáticos e áreas de atuação.....	56
Quadro 2. Programas de Transferência de Renda.....	60
Quadro 3- Mudanças no Programa Seguro Desemprego.....	71
Quadro 4 - Benefícios do Programa Bolsa Família.....	79

Lista de Abreviaturas e Siglas

- BPC-** Benefício de Prestação Continuada
- BSP-** Benefício para Superação da Extrema Pobreza
- CadÚnico** -Cadastro Único para Programas Sociais
- Dieese-** Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
- FAT-** Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FGTS-** Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
- FIES-** Fundo de Financiamento Estudantil
- FMI-** Fundo Monetário Internacional
- FUNRURAL-** Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural
- IBGE-** Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA-** Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicada
- LOAS-** Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS** - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
- PASEP-** Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
- PBF-** Programa Bolsa Família
- PBSM-** Plano Brasil Sem Miséria
- PNAD-** Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio
- PETI-** Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- PGRM-** Programas de Garantia de Renda Mínima
- PIS-** Programa de Integração Social
- PLANSEQ-** Plano Setorial de Qualificação Profissional
- PR-** Previdência Rural
- ProJovem** - Programa Nacional de Inclusão de Jovens
- Pronaf-** Programas de Treinamento e Qualificação de Mão de Obra e Agricultura Familiar
- PROUNI-** Programa Universidade para Todos
- PRORURAL-** Programa de Assistência Rural
- PTRs** - Programas de Transferência de Renda
- RMV-** Renda Mensal Vitalícia
- OCDE-** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- SAGI-** Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
- SCFV-** Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SENARC- Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

Sine- Sistema Nacional de Empregos

SICON- Sistema de Monitoramento de Condicionalidades

SD- Seguro Desemprego

Sumário

INTRODUÇÃO	13
<i>Contextualização do problema da pesquisa</i>	13
<i>Justificativa</i>	16
<i>Objeto da pesquisa</i>	18
<i>Questões de partida</i>	19
<i>Hipótese de trabalho</i>	19
<i>Objetivos:</i>	20
<u><i>Geral</i></u>	20
<u><i>Específicos</i></u>	21
<i>Metodologia</i>	21
<u><i>Sobre o Método</i></u>	21
<u><i>Procedimentos metodológicos</i></u>	23
CAPÍTULO 1	27
MARCO TEÓRICO : PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO E EXPLICITAÇÃO DAS CATEGORIAS-CHAVE DE ANÁLISE	27
1.1. <i>Política de Assistência Social</i>	27
1.2. <i>Trabalho, Workfare e a origem das Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho.</i>	33
CAPÍTULO 2	40
FORTALECIMENTO DOS PTRs E SUA VINCULAÇÃO COM POLÍTICAS DE ATIVAÇÃO CONTEMPORÂNEAS: BREVE HISTÓRICO	40
2.1. <i>Desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda</i>	40
2.2. <i>Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho na Europa e nos Estados Unidos: tendência de vinculação com a Assistência Social, em especial com os PTRs.</i>	44
2.3. <i>Programas de Transferência de renda no Brasil</i>	53
CAPÍTULO 3	62
SEGURO-DESEMPREGO, BOLSA FAMÍLIA E PREVIDÊNCIA RURAL COMO CASOS EXEMPLARES	62
3.1. <i>Seguro Desemprego</i>	62
3.2. <i>Programa Bolsa Família</i>	72
3.3. <i>Previdência Rural</i>	81
CAPÍTULO 4	87
ANÁLISE COMPARADA DA DIFERENÇA DE LEGITIMIDADE DO BOLSA FAMÍLIA, PREVIDÊNCIA RURAL E SEGURO DESEMPREGO	87
4.1. <i>Proteção social contemporânea e destituição de direitos</i>	87
4.2. <i>A Legitimidade dos PTRs a partir da vinculação com as categorias trabalho e assistência social</i>	91
Considerações Finais	99
REFERÊNCIAS	102

INTRODUÇÃO

Contextualização do problema da pesquisa

A presente dissertação constitui um desdobramento do estudo iniciado no Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB), com vista à elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), o qual problematizou o processo de monetarização e remercantilização da política social na sociedade capitalista.

Sua unidade de análise empírica são os Programas de Transferência de Renda (PTRs) cuja eleição apoia-se no seguinte fato aparentemente perturbador: a vinculação desses Programas com a categoria *mérito*, associada ao trabalho assalariado ou autorrentável, ou ainda à capacidade de autossustentação das pessoas pobres, por eles atendidas, em contraposição à categoria *direito* à assistência social que os deveria caracterizar.

Os Programas de Transferência de Renda atualmente em voga nas sociedades capitalistas e pensados como uma alternativa mais racional, justa e objetiva às políticas sociais universais, apresentam as seguintes principais características: focalização na pobreza extrema; exigência de contrapartidas por parte dos beneficiários, incluindo a procura por trabalho; e distribuição de uma renda cujo valor monetário seja, intencionalmente, inferior ao menor salário vigente no país, para não competir com os ganhos obtidos por meio do trabalho.

Apesar de as primeiras iniciativas do gênero datarem do século XVIII, foi no final do século XX, com a reestruturação das políticas sociais promovidas pela ofensiva neoliberal, que esses Programas, traduzidos como repasse de dinheiro público aos segmentos mais pobres da população, foram ampliados. Neles, as ações compensatórias da pobreza, pela via da transferência monetária mínima, transitam do estatuto da cidadania (social), conquistada pela sociedade, para o império do *mérito* individual, ditado pela lógica do capital. E, no caso dos mais pobres, tal trânsito configura-se um merecimento

por destituição de condições pessoais e familiares de autossustentação, ou do que Sônia Fleury (2007) denomina de “cidadania invertida”¹.

Nesse contexto de transformações regressivas provocadas pelo neoliberalismo², é possível observar uma importante inversão no perfil do Estado, que deixa de ser social para assumir caráter antissocial refletido no abandono da sua intransferível função de garantidor de direitos sociais; e, com isso, ocorre a passagem do *welfare* (bem estar incondicional, como direito devido pelo Estado) para o *workfare* (bem-estar condicionado ao trabalho e, portanto, dependente do mercado laboral assalariado). Conforme Silva (2011): o *welfare* caracteriza-se por ser um conjunto de medidas que visam, por meio do poder público, melhorar as condições de vida e de cidadania de todas as pessoas, como uma questão de direito. Em contrapartida, o *workfare*, é caracterizado pela troca do bem-estar provido pelo mesmo poder público por trabalho remunerado ou assalariado. Segundo Pereira (2009), o *workfare*, expressa

a ideia de que, mais do que o Estado, é o sistema capitalista em seu conjunto que está empenhado em encontrar soluções rápidas e menos onerosas para o que considera o problema da dependência dos pobres desempregados em relação ao Estado (PEREIRA, 2009. P.228).

Com efeito, um dos principais dilemas enfrentados pelos sistemas de proteção social e que até hoje está presente no âmbito das políticas sociais contemporâneas, é o de como lidar com trabalhadores pobres que possuem capacidade para o trabalho, mas não estão inseridos, formal ou informalmente, no mercado laboral. Esse dilema se torna mais agudo em uma sociedade capitalista de perfil neoliberal, guiada pela ética individualista do trabalho e norteadada pelo princípio do mérito, e não do direito; uma sociedade na qual é

¹ A cidadania invertida ocorre “quando o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como não cidadão. Tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base que reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais” (FLEURY, 2007, p.76).

² A ideologia neoliberal sustenta, além disso, a ideia de um “Estado mínimo” no que tange à garantia de direitos sociais e a intervenção estatal é demandada no sentido de defender os interesses do capital; ou seja, tem-se um Estado máximo para o capital e mínimo na garantia da proteção social.

defendido que cada indivíduo deve, por meio do seu trabalho, garantir o seu próprio sustento, mesmo que isso signifique submissão a qualquer trabalho, como ressalta Pereira (2009).

Para esta autora, a ativação dos pobres para o trabalho assalariado, remunerado ou autorrentável, por meio da política social, em especial dos Programas de Transferência de Renda, se tornou a “ortodoxia do momento”, visto que seria por esta via que os pobres, considerados dependentes da ajuda do Estado, seriam libertados dessa condição. E tal discurso, que se tornou hegemonicamente recorrente, a partir dos Estados Unidos, vem se expandindo para outros países, incluindo o Brasil.

Segundo Siqueira (2012), essa tendência está vinculada à lógica de individualização dos problemas sociais, que pode gerar duas consequências: a primeira é o incentivo à informalidade, por meio da busca de qualquer trabalho; e, a segunda, é a indução ao emprego precário atrelado às condicionalidades dos Programas de Transferência de Renda (SIQUEIRA, 2012). O trabalho, assim, converte-se em “porta de saída” privilegiada dos Programas tidos como assistenciais.

No Brasil, assim como em vários países do mundo que seguiram orientações dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), vários Programas de Transferência de Renda (PTRs) foram introduzidos e estão em funcionamento, para além do Programa brasileiro denominado Bolsa Família (PBF). É o caso do Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); do Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde); do Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; do Garantia Safra; do Abono Salarial (PIS/PASEP); do Seguro Desemprego; da Previdência Rural; do Benefício de Prestação Continuada (BPC); do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e da Renda Mensal Vitalícia .

Porém, esses Programas, a despeito de constituírem importante estratégia governamental de *alívio* da pobreza, são focalizados nos extremamente pobres ou em segmentos sociais específicos, tais como: idosos, pessoas com deficiência, comunidades tradicionais, povos indígenas e famílias da área rural.

No rol das ações de cunho social, transferidoras de renda, mas que nem sempre estão associadas à pobreza extrema e possuem vínculo dignificante com a educação, destacam-se: bolsas de estudos em todos os níveis (graduação, mestrado e doutorado em Universidades públicas e gratuitas) e os empréstimos facilitados pelo governo federal para pagamento das mensalidades em Instituições de Ensino Superior privadas, como o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Porém, todas essas modalidades de auxílio monetário, a despeito de serem sociais, têm com fim último o trabalho e, no seu processamento, o fortalecimento da economia de mercado.

Sob a regência do trabalho remunerado, tem-se observado, na sociedade brasileira, o uso, ou intenção de uso, de ações de assistência social como estratégias de ativação dos pobres para o mercado de trabalho desprotegido e de baixa remuneração - e não como meio de defesa desse tipo de trabalho ou de seus abusos (PEREIRA, 2013), como seria de se esperar. Um exemplo dessa tendência é o Plano Setorial de Qualificação Profissional para os Beneficiários do Programa Bolsa Família (PLANSEQ), conhecido como “Próximo Passo”. O PLANSEQ é um programa complementar ao Bolsa Família (PBF), articulado em âmbito federal, voltado para a qualificação (por meio de cursos na área de construção civil e turismo) e inserção profissional dos beneficiários do PBF nas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Essa iniciativa segue tendência internacional de integrar proteção social e mercado de trabalho, na qual a assistência social desempenha função ativadora. Ou, nas palavras de Gough (2000): a assistência deixa de ser uma rede (no sentido de anteparo) de proteção social - cujo fim seria de impedir as camadas mais pobres da sociedade de caírem no fundo do poço da pobreza - para se tornar um trampolim para o trabalho remunerado.

Justificativa

A motivação em realizar esse estudo data, como já informado, do curso de graduação em Serviço Social na UnB. Seu tema vinculou-se, inicialmente, à pesquisa realizada por esta pesquisadora, na qualidade de bolsista de Iniciação Científica do CNPq/ modalidade Balcão, da qual resultou a monografia de graduação. Nesta, apenas dois programas foram analisados - o

Bolsa Família e a Previdência Rural – com o intuito de descobrir se esses programas são socialmente avançados e inovadores, como afirmam alguns analistas; o que, em caso positivo, implicaria rompimento com as políticas sociais neoliberais e inauguração de um padrão de proteção social ancorado no direito.

Dando seguimento – mais com maior extensão e profundidade - a essa análise, a presente pesquisa acrescenta, como uma espécie de contraprova, mais um programa governamental de repasse de recursos monetários no âmbito do trabalho – *o seguro desemprego* – para melhor aferir as indicações-chave contidas no objeto e na hipótese, apresentados mais à frente. Tais indicações assim se expressam:

- a) Existe maior valorização e legitimação, por parte da sociedade, dos programas de transferência de renda vinculados ao trabalho do que dos programas que se vinculam ao direito à assistência. Nesse sentido, o trabalho capitalista, a despeito de ser o processo por excelência, por meio do qual a classe trabalhadora é explorada, possui maior prestígio do que a assistência que poderia ser um vetor de denúncia dessa exploração.
- b) No seguro desemprego, o vínculo com o trabalho remunerado é mais nítido do que na previdência rural e, por isso, é mais legitimado. Esta, ao contrário, tem sido confundida com a assistência e, por isso, mais criticada; isso porque seus beneficiários não contribuem diretamente com o sistema previdenciário que, na verdade, significa um contrato de seguro social típico das transações capitalistas.

Portanto, o interesse desta pesquisadora não é o de analisar Programas de Transferência de Renda em si, para averiguar seus possíveis efeitos emancipadores sobre uma suposta dependência dos beneficiários ao Estado; mas sim, o de verificar, por meio deles, o poder de penetração dos valores e da lógica capitalistas nas políticas sociais em curso, inclusive no Brasil, a ponto de, nessas políticas, só ser valorizado o que pode ser contabilizado como um ativo para o mercado.

Os Programas de Transferência de renda constituem atualmente uma importante estratégia capitalista de proteção social que nem sempre estão alocados na política de assistência social. Em um contexto de crise estrutural do capital e de mudanças nas políticas sociais que, cada vez mais, norteiam-se pelo *mérito*, e não pelo *direito*, esta pesquisa pretende colaborar com a compreensão dos dilemas e contradições que permeiam os referidos Programas. Ou melhor, pretende colaborar para a compreensão do significado e alcance da proteção social no Brasil, agora visivelmente monetarizada e empenhada em ativar os pobres para o mercado de trabalho assalariado, remunerado ou autorrentável.

Grande parte da importância deste estudo provém do destaque e até mesmo da polêmica que os Programas de Transferência de Renda têm gerado junto à opinião pública brasileira, cuja recorrente preocupação com a fraude e com os “abusos” de confiança, por parte dos beneficiários, revela a prevalência do *mérito* sobre o *direito*. As principais críticas emanadas de significativas parcelas da opinião pública e veiculadas pelos meios de comunicação de massa, nas suas mais diferentes formas (imprensa escrita, falada e televisionada, redes sociais, etc.), são guiadas pela ética capitalista do trabalho, que estigmatiza os beneficiários, cobrando sua participação no mercado laboral e a sua punição, caso se recusem a avalizar essa ética.

Objeto da pesquisa

Constitui **objeto** de interesse privilegiado desta pesquisa *a variação da legitimidade, conferida pela ordem capitalista neoliberal, do processo de monetarização e remercantilização da política social, a partir da maior ou menor vinculação dessa política com o **mérito** (associado ao trabalho assalariado, remunerado ou autorrentável), ou com o **direito** (associado à assistência social). Mais explicitamente: a variação do aceite, pelo sistema capitalista hegemônico, das políticas de transferência de renda a partir, por um lado, da sua vinculação com o trabalho como substituto do direito à proteção social pública; e, por outro lado, da sua vinculação com a assistência social como um direito devido pelo Estado.*

No âmbito deste objeto constituiu **unidade empírica de análise** os seguintes programas repassadores de renda a grupos sociais que têm como denominador comum a realidade ou a perspectiva da pobreza: Previdência Rural (PR), Bolsa Família (PBF) e Seguro Desemprego (SD), dada à variabilidade de suas respectivas vinculações com o trabalho e com a assistência social, as quais decorrem de suas distintas naturezas, finalidades, filiações institucionais e forma de financiamento - que permitem uma avaliação comparada e por contraste.

A formulação desse objeto de estudo, assim como a escolha da unidade empírica de análise, na qual o objeto está contemplado, pautam-se pelas questões de pesquisas abaixo especificadas e que, conforme Quivy e Campenhoudt (2008), constituem o fio condutor de toda a investigação e o parâmetro pelo qual se definem e orientam todas as suas etapas.

Questões de partida

- a) *Por que*, no sistema capitalista, a proteção social aos pobres possui maior vinculação com o trabalho do que com o direito? *Por que e como* a associação privilegiada dos PTRs ao **mérito**, advindo do trabalho, pode suscitar menos estigmas e preconceitos do que a associação desses Programas ao **direito**, associado à assistência social?
- b) *Que* espécie de trabalho é legitimada e valorizada pelo capitalismo? E *que* tipo e concepção de assistência são tolerados por esse sistema?
- c) *Como* se dá no Brasil a disjuntiva entre *trabalho/mérito* e *direito/assistência* no âmbito dos Programas de Transferência de Renda criados para atender as necessidades vitais dos pobres capazes de trabalhar?

Hipótese de trabalho

Em consonância com o objeto e com as questões de partida indicados, elegeu-se como hipótese orientadora da investigação, ou como um recurso heurístico a mais no processo de desvendamento dos nexos e relações que permeiam e nucleiam o referido objeto, a seguinte afirmação provisória:

Em decorrência das transformações sofridas pelas políticas sociais no transcorrer da história, as quais deixaram de ser socialdemocratas para se tornarem neoliberais, ocorreu o abandono da perspectiva dos direitos sociais em favor do domínio do mérito relacionado à capacidade de autossustentação dos indivíduos. Esse processo produziu significativa mudança no perfil do Estado, o qual assumiu caráter antissocial incompatível com a sua função de garantidor de direitos sociais. Produziu também a substituição dos serviços e políticas sociais universais por programas de transferência de renda mínima, que constituem uma estratégia intencional de indução ampliada ao consumo.

Na sociedade brasileira, a legitimidade desses programas sociais está relacionada com seu grau de vinculação com o trabalho (associado ao mérito individual) e com a sua desvinculação da assistência social (associada ao direito social); isso, apesar de a assistência figurar, para os governantes, como porta de entrada e de saída *do* e *para* o trabalho remunerado, embora precário.

Atualmente, a assistência vem assumindo o papel de uma espécie de passaporte, ou trampolim, para o trabalho remunerado de grande serventia para a reprodução do capital. Por isso, ela deixa de ser *passiva* para tornar-se *ativa* em conformidade com a ortodoxia neoliberal prevalecente. Nessa perspectiva *meritocrática* e à margem do direito, cria-se uma imagem do desempregado como um “mau pobre”, que não trabalha e sobrevive da ajuda do Estado; e, justamente por isso, esse pobre deve ser ativado, pela própria assistência social, a realizar qualquer trabalho. Prevalecem, assim, políticas sociais fundadas no individualismo, de acordo com o qual cada pessoa tem “direito” àquilo que merece e só é legítima a concessão de benefícios aos merecedores por destituição; ou seja, aos incapacitados para o trabalho e para a vida independente.

Objetivos:

Geral

Analisar, por meio da comparação e do contraste três programas distintos de transferência de renda (PBF, PR e SD) o *como* e *porque* a política social brasileira deixou de se pautar pelo princípio do bem-estar incondicional para ser guiada pela lógica do *workfare* (bem-estar em troca de trabalho), ou

da ativação dos pobres, demandantes da assistência social, para o mercado laboral.

Além disso, com base na explícita aceitação pela sociedade do processo de monetarização dos benefícios sociais, voltados para a população demandante de segurança social básica, objetiva-se demonstrar evidências da supremacia do mérito individual (vinculado ao trabalho) sobre a assistência social (vinculada ao direito).

Específicos

- Analisar os determinantes estruturais e históricos da associação privilegiada entre o sistema de proteção social contemporâneo e o trabalho remunerado, assalariado ou autorrentável; visando compreender os motivos desse privilegiamento;
- Identificar a variabilidade da legitimação pela sociedade brasileira de programas públicos de transferência de renda, tendo como parâmetro a sua maior ou menor vinculação com o trabalho *vis-à-vis* a assistência social;
- Identificar estigmas e preconceitos sofridos pelos beneficiários dos programas de transferência de renda vinculados à assistência social;
- Averiguar em que medida o estigma decorrente da inserção nesses programas constitui fator de esvaziamento da assistência social.

Metodologia

Sobre o Método

O método utilizado na pesquisa é o que se denomina *histórico-estrutural* por possibilitar, de forma dialética, e, portanto, inter-relacionada, a análise das dimensões estruturais e históricas do objeto de estudo; isto é, por pautar-se pela concepção materialista e histórica de que a base ou as estruturas econômicas e sociais, em seu constante movimento dinâmico e contraditório, determinam mudanças superestruturais, mas também são determinadas por estas. Nesse movimento, tanto as estruturas como as ações conscientes e intencionais dos sujeitos são de importância fundamental.

Segundo Basbaum (1978), o homem conhece o mundo por meio da atividade, isto é, de sua ação intencional sobre ele. “A prática social [diz o autor] é a origem e o fim do conhecimento” (p.202). Assim,

as relações entre o ser e o mundo, para o materialismo dialético, são recíprocas: o mundo age sobre o homem modificando-o, o homem conhece o mundo agindo sobre ele, por sua vez modificando-o. Só pela atividade prática pode o homem tomar conhecimento do mundo (p.202).

A pesquisa fundamentada no método histórico-estrutural busca ir além das aparências ou das manifestações fenomênicas do objeto de estudo para descobrir o que não está evidente. Desse modo, o objetivo do pesquisador é o de entender a essência, ou nexos internos do objeto, que tem a ver com a sua estrutura e dinâmica. Trata-se, pois, de um “método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visando alcançar a essência do objeto” (NETTO, 2011, p.22).

É por isso que, para Ianni (1986), a realidade social deve ser tomada como algo intrincado, desafiante e complexo, uma vez que ela não é transparente. Ao contrário, é recoberta por interpretações que têm de ser questionadas para que se possa explicar o real com a maior objetividade possível. Só assim essa explicação resultará em algo que se põe dentro da história e do objeto. Segundo o autor, “a história se impregna do pensamento; e, de repente, ocorre uma forte influência recíproca do real e do pensado” (IANNI p.11).

Ainda quanto ao método, Netto (Idem) destaca que:

Começa-se ‘pelo real e pelo concreto’, que aparecem como dados; pela análise, um e outro elementos são abstraídos e, progressivamente, com o avanço da análise, chega-se a conceitos, a abstrações que remetem a determinações as mais simples. Este foi o caminho [empreendido] ou, se quiser o método [adotado no processo de conhecimento] (p.42).

Mas, após se alcançar essas “determinações mais simples”, faz-se necessário retornar, fazer a “viagem de modo inverso”, e é essa “viagem de volta que caracteriza, segundo Marx, o método adequado para a elaboração teórica” (IDEM, p.43).

Nesta pesquisa, a escolha desse método justifica-se devido a mesma entender a política social como

um processo contraditório no interior do capitalismo que, ao mesmo tempo em é capturado pelo capital, para atender seu objetivo de lucro, pode ser uma estratégia de fortalecimento dos trabalhadores contra os apetites do capital (PEREIRA; PEREIRA, 2010, p.9).

Deste modo, o método histórico-estrutural possibilita a análise do objeto em sua totalidade concreta e contraditória, relacionando dialeticamente os seus aspectos econômicos, sociais e políticos.

Procedimentos metodológicos

Sabe-se que os instrumentos e técnicas de pesquisas são diversos; eles são meios de que os pesquisadores se valem para se apropriarem da *matéria* a ser analisada, guiados por concepções teóricas distintas. Sendo assim, tais instrumentos e técnicas não são ideológicos. É o uso ideológico dos mesmos que os tornam úteis a visões de mundo antagônicas. Em se tratando do método histórico-estrutural são a estrutura e a dinâmica relacional do objeto que determinam os procedimentos do pesquisador; ou, dizendo de outra forma, é o objeto de pesquisa que determina os instrumentos e técnicas que o pesquisador deverá adotar.

TANEZINI (1998) defende que, na perspectiva dialética, o papel do analista da política social é o de confrontar os discursos e as intenções com a prática a partir dos impactos das políticas. Nesse sentido, tendo em vista que a pesquisa realizada trata de um estudo das semelhanças e diferenças da natureza, filiação institucional e forma de financiamento de três programas distintos, a comparação foi um dos procedimentos metodológicos usados; e, ao assim proceder, compartilha de um recurso analítico bastante empregado no âmbito das políticas sociais públicas, dada a diversidade de funcionamento dessas políticas.

Para Tanezini (Idem), o uso da análise comparada decorre de três grandes motivações: A primeira, porque a comparação possibilita a explicação mais consistente dos determinantes das políticas sociais e dos fatores ocultos

em seu desenvolvimento. A segunda, porque a utilização da comparação como critério de avaliação revela, com mais clareza, aspectos convergentes e divergentes das partes comparadas. Por fim, a terceira motivação diz respeito ao fato de que é por meio da comparação que se torna possível extrair aspectos positivos e negativos sobre os diferentes instrumentos usados para a eleição de práticas sociais, o que para a autora propicia “a busca por soluções alternativas a um determinado problema social” (p.28).

Dessa maneira, a comparação serve para aprofundar o conhecimento sobre a realidade, para valorar a intervenção do ponto de vista dos objetivos, instrumentos, recurso, disponibilidades e efeitos alcançados, e, eventualmente, propor medidas alternativas (TANEZINI, Idem, p.28).

Além disso, de acordo com Pereira (1998), a comparação constitui um recurso importante por permitir a ampliação do conhecimento na área da política social, e por, a partir da identificação de divergências e convergências entre as partes cotejadas, possibilitar a construção de políticas coerentes e consistentes com demandas e necessidades sociais particulares. Como destaca Pereira, “sem comparação não há possibilidade de avaliação consistente do significado e alcance de políticas sociais concretas” (p.251).

Nesta pesquisa, a comparação tornou-se necessária porque os programas que constituem sua unidade de análise empírica - Previdência Rural, Seguro Desemprego e o Bolsa Família - possuem diferentes natureza, filiação institucional e forma de financiamento. Porém, igualam-se na atribuição de transferir recursos monetários a uma parcela da população que se defronta com a realidade ou perspectiva da pobreza, que, por sua vez, vincula-se com o trabalho e o direito à proteção social de forma diferenciada, de modo a ganharem maior ou menor legitimidade de acordo com essa vinculação. Para realização dessa tarefa a técnica privilegiada foi a análise documental de textos escritos que serviram de fontes de informação indireta.

Portanto, a coleta de dados foi prioritariamente realizada em fontes secundárias, que consistiram de: livros, artigos, dissertações e teses sobre a temática, que continham resultados de pesquisas ou apresentavam

teorizações; documentos oficiais, periódicos científicos, jornais, revistas e estatísticas oficiais. Dentre esses materiais, destacam-se:

- ✚ Documentos e textos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômicas Aplicada (IPEA), como a publicação dos “Textos para discussão”;
- ✚ Estatísticas produzidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e
- ✚ Material produzido pelos Ministérios aos quais pertencem os programas selecionados para a análise. Como esses dados são publicados periodicamente, eles possibilitaram o conhecimento evolutivo do fenômeno estudado.
- ✚ Aproveitamento de pesquisa realizada por meio de entrevistas com os beneficiários do programa Bolsa Família.

Devido à natureza não linear do objeto e do método histórico-estrutural eleitos, priorizou-se, nesta investigação, a perspectiva qualitativa dialética. Isso porque, segundo Minayo e Sanches (1993), essa modalidade de pesquisa “ao mesmo tempo tenta conceber todas as etapas da investigação e da análise como partes do processo social analisado e como sua consciência crítica possível” (p.244). Contudo, os dados quantitativos e sua análise quantitativa não foram desprezados.

Esta dissertação apresenta a seguinte divisão:

No primeiro capítulo é apresentado o marco teórico da pesquisa, no qual são explicitadas as categorias de análise-chave e introduzidos elementos conceituais para análise das políticas de ativação para mercado de trabalho, que são aprofundados no segundo capítulo. Neste, é destacado, inicialmente, o desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda, para subsidiar o entendimento de sua relevância em escala internacional. Em seguida, é discutida a tendência contemporânea de vincular as políticas ativas para o mercado de trabalho, atualmente em voga, com as políticas sociais, em especial a assistência, por meio desses Programas.

Por fim, os terceiro e quarto capítulos centram nos Programas Bolsa Família, Previdência Rural e Seguro Desemprego, unidade empírica de análise. O primeiro prende-se à história e características atuais desses Programas,

enquanto o último realiza a análise comparada, buscando ressaltar a diferença de legitimidade entre os três, decorrente de sua respectiva relação com o trabalho, e não com a assistência social.

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

PROBLEMATIZAÇÃO DO OBJETO E EXPLICAÇÃO DAS CATEGORIAS-CHAVE DE ANÁLISE

Neste capítulo, de cunho eminentemente conceitual e teórico, são explicitadas as categorias de análise-chave da pesquisa, as quais contemplam, teoricamente, o conteúdo e o debate dos PTRs analisados, à luz da produção intelectual de autores selecionados.

Estas categorias constituem o eixo da discussão geral desta dissertação e, por isso, estão presentes no texto como um todo. Trata-se das categorias *assistência social* e *trabalho* que, por sua vez, requerem qualificação conceitual, associada a processos históricos, e tematização de conceitos como: *workfare* e ativação para o mercado de trabalho, os quais remetem a concepções de *mérito* em contraposição a *direitos*.

Além disso, neste capítulo, antecipam-se informações sobre o desenvolvimento contemporâneo das políticas de ativação para mercado de trabalho que, pelo fato de caracterizarem uma tendência mundial, dá suporte histórico às reflexões teóricas a seguir realizadas.

1.1. Política de Assistência Social

Entende-se, nesta pesquisa, a assistência social como uma política social. Esta, por seu turno, constitui um tipo particular de política pública, cujo caráter público, isto é, universal, não é determinado apenas por sua relação com o Estado, mas sim, conforme Pereira (2008), pelo fato de a sociedade também ter papel ativo e decisivo na sua constituição.

Trata-se, pois, a política [social] pública, de uma estratégia de ação pensada, planejada e avaliada, guiada por uma racionalidade coletiva, na qual tanto o Estado como a sociedade desempenham papéis ativos (PEREIRA, Idem, p.96).

Complementando os elementos explicativos contidos nessa definição,

Pereira entende a política social como “um processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional” (PEREIRA, 2011, p.15). Em vista disso, tal política não está isenta de influências econômicas e correlações de forças em conflito, mas, pelo contrário, são influências que a orientam, em uma conjuntura marcada por mudanças históricas e estruturais (PEREIRA, 2011).

As duas principais funções das políticas públicas são: concretizar direitos sociais conquistados pela sociedade e incorporados nas leis; e alocar e distribuir, na perspectiva desses direitos, bens e serviços sociais públicos ou provisões sociais. A identificação da política social com os direitos sociais decorre do fato de que ambos têm como perspectiva a equidade e a justiça distributiva (PEREIRA, 2008).

De acordo com PISÓN³ (1998), os direitos sociais surgiram no século XX na passagem do Estado liberal para o Estado de Bem-estar, de cunho socialdemocrata. O advento desses direitos deve-se, em grande parte, à reivindicação e luta da classe trabalhadora por uma sociedade mais igualitária e pelo fato de os direitos sociais e econômicos serem considerados fundamentais para o atendimento dessas reivindicações. Assim, diferentemente dos direitos *civis* e *políticos* (de caráter individual), vinculados à luta contra um Estado absolutista e à busca da liberdade e da participação - que também constituem a base do *Estado liberal de direitos* - os direitos sociais têm como princípio a *igualdade*, enquanto as políticas públicas têm como objetivo fundamental materializar esses direitos.

A Assistência Social, como já foi salientado, é uma política social. Em

³ PISÓN (1998) apresenta uma classificação que divide os direitos em três gerações. Essa classificação está baseada na conquista cronológica desses direitos pela humanidade. A primeira geração de direitos envolve os direitos *civis*, conquistados no século XVIII, e os direitos *políticos*, surgidos no século XIX. Os direitos que compõem essa geração são: de liberdade individual, religiosa, de acesso à justiça, de expressão, de imprensa, de reunião, à propriedade privada, à participação política e à informação. A segunda geração refere-se aos direitos sociais compostos pelo direito ao trabalho, à seguridade social, à saúde, à educação, aos benefícios públicos em caso de doença, incapacidade, aposentadoria, viuvez (assistência social) etc., que, por sua natureza, requerem do Estado obrigatoriedade de atuação e garantia (PISON, 1998, P.72. Tradução nossa). Já a terceira geração diz respeito aos direitos *difusos* que, para alguns autores, constituem uma espécie de expansão dos direitos sociais em decorrência da globalização e dos avanços tecnológicos, tais como: o direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente saudável, ao patrimônio cultural da humanidade.

vários países, incluindo o Brasil, ela integra o sistema de seguridade social e possui uma relação ao mesmo tempo conflituosa e recíproca com o trabalho. Esta relação é considerada um imperativo ambivalente no sistema capitalista, posto que: ao mesmo tempo em que a assistência social é considerada um recurso político inferior ao trabalho, este é complementado ou muitas vezes ativado por aquela. Atualmente a Assistência Social vem sendo encarada como *porta de entrada* para aquelas pessoas que não conseguem garantir o seu próprio sustento por meio do trabalho, tendo como horizonte a inserção dessas pessoas no mercado laboral. Trata-se, esse expediente, do uso da assistência social no processo de ativação compulsório para o mercado de trabalho, anteriormente mencionado, constituindo este mercado a *porta de saída* honrosa (para o sistema) da assistência. Nessa função, a assistência social contemporânea pouco difere do papel que assumia nas velhas Leis dos Pobres inglesas (*Poor Laws*), do início da industrialização, caracterizado mais pela punição do que pela proteção.

De fato, nas antigas *Poor Laws*, a relação entre trabalho e política social é claramente observada. O surgimento dessas leis, num período de extremo pauperismo, deveu-se a constatação de que não era possível controlar os conflitos sociais, resultantes da pobreza, apenas pela “caridade crista”. No entanto, segundo Pereira (2007).

a despeito de, na aparência, esse conjunto de regulações se identificar com a pobreza, era no trabalho que ele se referenciava [...]. Sob a sua regência, a mendicância e a vagabundagem eram exemplarmente castigadas. Todos eram obrigados a trabalhar sem ter a chance de escolher as suas ocupações e a de seus filhos (103/104).

Em vista disso, as referidas Leis dos Pobres podem ser identificadas como indução compulsória dos pobres ao trabalho, os quais passaram a ser categorizados como: *merecedores* (os que não tinham condições físicas para trabalhar) e *não merecedores* (os capazes de trabalhar). Ao estudar essas legislações Karl Polanyi (2000) dá suporte a essa afirmativa, ressaltando que:

sob a lei [dos pobres] elisabetana, os pobres eram forçados a trabalhar com qualquer salário que pudessem conseguir e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência social; nunca se pretendeu e nem se concedeu qualquer assistência sob a forma de abono salarial (POLANYI,

2000, p.101).

Somente em 1795, o *Sistema Speenhamland* ou “sistemas de abonos” rompeu com a tradição das *Poor Laws* que lhes antecederam, ao garantir ao trabalhador um abono monetário. Considerada a primeira iniciativa de transferência de renda, foram, por meio dela, concedidos abonos de acordo com uma tabela baseada no preço do pão, garantindo, assim, aos trabalhadores, uma renda mínima independente do trabalho.

Para Polanyi (2000), a *Speenhamland*⁴ “introduziu uma inovação social e econômica que nada mais era do que o direito de viver e, até ser abolida em 1834, impediu efetivamente o estabelecimento de um mercado competitivo” (POLANYI, 2000,p.100). Por gerar entraves à reprodução do livre mercado, em 1834, por meio da *Poor Law Amendment Act*, que estabeleceu a política social liberal, a *Speenhamland* foi reformulada. Segundo Pereira (2011), a legislação que substituiu a *Speenhamland*, ao pretender

revolucionar o sistema de proteção social com promessas de felicidade para um maior número de pessoas, por meio do trabalho, da autoajuda e do alívio de pesada carga tributária comprometida com a ajuda à pobreza, não tinha como base de sustentação a realidade, mas um projeto de fortalecimento do capitalismo de extração liberal (p.76).

Dentro dessa mesma linha de pensamento, Higgins (1983) informa que a relação dilemática entre “bem-estar” e “ética do trabalho”, identificável nas Leis dos Pobres Inglesas, foi amplamente debatida e registrada não apenas na Inglaterra. Nesse período, diz a referida autora, era praticamente “universal”, na Europa, a preocupação *de como* lidar com os pobres que possuíam capacidade laboral. A distinção entre merecedores e não merecedores ou capazes e incapazes, era uma questão comum nesses países. Em seu texto a autora narra como essa relação se deu na Suécia, França e também na América do Norte que, como pode ser verificado, no trecho a seguir, herda (esta última) características das legislações europeias:

⁴ Segundo Pereira “o diferencial da política representada pelo chamado *Sistema Speenhamland*, foi que, com ela, se instituiu a ideia de direito do trabalhador (e não só do incapaz) à proteção social pública – ideia essa que não só procurou concretizar-se, mas abriu brechas na estreita solução de raízes elizabetanas e inspirações bíblicas, segundo a qual ‘quem não trabalha não come’” (PEREIRA, 2011, p.68).

A maioria das colônias [americanas] introduziram sistemas de alívio “externo” e “interno” por meio dos quais os necessitados podiam ser assistidos tanto em suas próprias casas, com subsídios de alimentação, vestuário ou pequenos subsídios, como em instituições como asilos e orfanatos. Mais tarde, como na Inglaterra havia um movimento para abolir a ajuda externa, sob a alegação de que ela encorajava a dependência e a ociosidade, até o final do século XIX a única ajuda disponível para muitos dos pobres foi a interna, em asilos e fazendas. As restrições cada vez mais duras do século XIX foram adotadas pelo medo de que se ao pobre fosse dado um alívio fácil, ele se tornaria um dreno permanente dos recursos públicos e aquele deixaria de procurar emprego remunerado (HIGGINS, 1983, p.103.Tradução nossa⁵).

Portanto, as políticas de assistência à pobreza foram modificadas, desde o século XV, como respostas às reflexões e explicações a respeito das causas do desemprego. Em alguns períodos essas respostas eram “individualistas”, já que entendiam que o problema advinha da falta de vontade do indivíduo de procurar emprego e permanecer empregado; mas, em outros períodos, tais respostas eram “estruturalistas” visto que entendiam que esse problema era de cunho estrutural, ou seja, produzida pela estrutura do mercado de trabalho, pela indisponibilidade de emprego e pelos baixos salários (HIGGINS, 1983).

Diante do exposto, fica clara a centralidade do trabalho e do trabalhador no âmbito da política social, em particular da assistência. Por isso, no desenvolvimento dos sistemas públicos de bem estar⁶, afirma Higgins (idem), a ética do trabalho é aspecto importante; e “a origem dessa crença é identificada no dito pavloviano de que o trabalho dá satisfação pessoal e que cada indivíduo deve ser ativado para participar de atividades de trabalho” (p.106).

⁵ Texto original: *Most of the colonies introduced systems of both ‘outdoor’ and ‘indoor’ relief by which the needy could be assisted either in their own homes, with food, clothing or small allowances, or in institutions such as almshouses and orphanages. Later as in England, there were moves to abolish outdoor relief on the grounds that it encouraged dependency and idleness and, by the end of nineteenth century, the only help available to many of the poor was ‘indoor relief’ in workhouses and poor farms. The increasingly harsh restrictions of nineteenth century were prompted by the fear that if the pauper were given relief too readily he/she would become a permanent drain on resources and would cease to seek gainful employment.*

⁶ Sob esse aspecto a autora aponta ainda que “é interessante notar que, na maioria dos países, o primeiro programa nacional de segurança social decretado assumiu a forma de compensação por acidentes no trabalho” (p.5).

Tradução nossa⁷). Donde se deduz, que

o principal objetivo da política social não é a ajuda aos necessitados ou o alívio do sofrimento, mas, de um lado, pacificar o desemprego e, de outro, reforçar o trabalho de baixo salário (HIGGINS, 1983, p.105. Tradução nossa⁸).

Cabe destacar ainda que a mercantilização da política social, ou remercantilização dos direitos sociais, vem sendo apreendida teoricamente como sendo o oposto do princípio da desmercadorização, tratado por Esping-Andersen, quando este se refere às políticas sociais de feição socialdemocrata. Esse princípio (da desmercandorização) consiste na “possibilidade de a política social permitir aos cidadãos o atendimento de suas necessidades por uma questão de direito social, e não de mérito individual, vinculado ao trabalho” (PEREIRA, 2009a, p.191). Nas palavras de Esping-Andersen,

quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status do indivíduo vis-à-vis ao mercado (ANDERSEN, 1991, p.17).

Mas isso tem a ver com a instituição desses direitos. No período pré-capitalista a maioria das pessoas não dependia da venda da sua força de trabalho para sobreviver, e, por isso, o trabalho não requeria proteção social; todavia, com a universalização do mercado, essa condição mudou, tornando impossível a *reprodução social* fora desse mercado e forçando uma espécie de *mercadorização das pessoas* e da sua força de trabalho. Nos países que gozaram de um “Welfare State” universalista, entre os anos 1945-1975, onde no qual o princípio da desmercadorização norteava as políticas sociais, os serviços sociais foram compreendidos como um direito social, com possibilidade de sobrevivência fora do mercado.

⁷ Texto original: *The origin of this belief is said to be Pavlovian dictum that work gives personal satisfaction and that every individual should be enable to take part in work activities.*

⁸ Texto original: *the main aim of social policy is not to help the needy or to relief suffering but it is to pacify the unemployed, o the one hand and to enforce low-wage work on the other.*

Já nas políticas sociais reestruturadas pelo neoliberalismo, a partir dos anos 1980, esse princípio foi abandonado. Em seu lugar passou a prevalecer o princípio da mercantilização da política social, ou dos direitos sociais, mediante o qual o direito à proteção social incondicional deixou de ser central no atendimento das necessidades humanas. Tal fato deu lugar ao *mérito* individual vinculado ao trabalho que, segundo Pereira (2009a), o máximo que permite ser alcançado é a *igualdade de oportunidade*.

Para a referida autora, dois fatores estão no núcleo dessa inversão: o primeiro consiste na crença neoliberal de que os direitos sociais não são genuínos, por dependerem de condições materiais e financeiras para se realizarem, as quais são, para os neoliberais, escassas. E isso explica o predomínio dos direitos individuais, ancorados no mérito pessoal, em substituição ao critério igualitariamente substantivo da justiça distributiva. O segundo constitui um elemento central da ideologia liberal a negação do papel do Estado como garantidor dos direitos sociais, o que pode ser demonstrada “pela expansão da política social compensatória e focalizada na pobreza extrema” (PEREIRA, 2009a), espuriamente identificada com a assistência social.

1.2. Trabalho, Workfare e a origem das Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho.

Com base nas reflexões acima, e de acordo com a perspectiva teórica desta pesquisa, o **trabalho** é aqui definido como uma categoria também complexa e multideterminada. Trata-se, ademais, de uma categoria ontologicamente fundante do ser social, já que é por meio do trabalho que o homem transforma a natureza, retira desta o seu sustento e ao mesmo tempo se transforma. De acordo com Marx,

antes de tudo, o trabalho é um processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza. Defronta-se com a natureza como uma de suas forças. Põe em movimento as forças naturais de seu corpo, braços e pernas, cabeça e mãos, a fim de apropriar-se dos recursos da natureza, imprimindo-lhes forma útil à vida humana. Atuando assim sobre a natureza externa e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza.

Desenvolve as potencialidades nela adormecidas e submete ao seu domínio o jogo das forças naturais (MARX, 2002, p. 211).

Mas o trabalho assim identificado assume no capitalismo características que pode desumanizar o homem. Antunes (2010) ressalta que, quando se estuda o trabalho humano e social, é fundamental compreendê-lo em sua dupla dimensão: trabalho *concreto* (relacionado à produção de valores de uso) e trabalho *abstrato* (relacionado à produção de valores de troca). A dimensão abstrata do trabalho se origina com o nascimento do próprio capitalismo e é a dimensão mais desenvolvida nesse sistema. Em sua forma abstrata, o trabalho é fundamental ao capital; mas, também é um elemento de subordinação do trabalhador. Assim, diz o autor,

se podemos considerar o trabalho como um momento fundante da sociabilidade humana, como *ponto de partida de seu processo de humanização*, também é verdade que na sociedade capitalista, o trabalho torna-se assalariado, assumindo a forma de trabalho alienado, fetichizado e abstrato. Ou seja, ao mesmo tempo em que ele é imprescindível para o capital, ele é um elemento central de sujeição, subordinação, estranhamento e reificação. O trabalho se converte em mero *meio de subsistência*, tornando-se uma *mercadoria especial*, a força de trabalho, cuja finalidade precípua é valorizar o capital (ANTUNES, 2010.p.10).

E isso tem a ver com a seguinte formulação de Marx:

Todo trabalho é, por um lado, dispêndio de força de trabalho do homem no sentido fisiológico, e nessa qualidade de trabalho humano igual ou trabalho humano abstrato gera o valor das mercadorias. Todo trabalho é, por outro lado, dispêndio de força de trabalho do homem sob forma especificamente adequada a um fim, e nessa qualidade de trabalho concreto útil produz valores de uso (MARX, 1983, p.53 apud ANTUNES, 2010).

Com o fortalecimento das políticas sociais de cunho neoliberal, tem-se o predomínio do *mérito* vinculado ao trabalho sobre os *direitos sociais*. O mérito é uma categoria que pode ser compreendida e empregada de diferentes formas, podendo ser interpretado como uma espécie de estímulo à produção individual e fundamental para seleção dos indivíduos mais produtivos ou capacitados, mas também como um mecanismo de exclusão e reprodução de

desigualdades.

Segundo BARBOSA (2003), a *meritocracia* é um conjunto de valores cujos postulados preveem a posição desigual dos indivíduos na sociedade como consequência do mérito de cada um; ou melhor, reconhecimento público da qualidade dos esforços e realizações individuais (p.22). A autora separa a meritocracia em duas dimensões: *negativa* e *afirmativa*.

A dimensão negativa permeia o debate político e organizacional e constitui um grupo de valores que se opõem ao privilégio hereditário e corporativo. No entanto, desconsidera os aspectos sociais. Nessa dimensão, destaca a autora, a meritocracia “não atribui importância a variáveis sociais como origem, posição social, econômica e poder político no momento em que estamos pleiteando ou competindo por uma posição ou direito” (Id., lb.).

Em contraposição a dimensão afirmativa ocorre quando o desempenho dos indivíduos, talentos, habilidades e esforços, são usados como critério de organização social. Para a autora, a questão dessa dimensão meritocrática é a avaliação do desempenho e esse debate envolve elementos da filosofia política e do direito, bem como da justiça social, o que permite uma inversão de valores, pois,

ao pleitear o governo, a gestão ou o reconhecimento público e formal da proeminência dos melhores, a meritocracia suscita paradoxos e dilemas que em muitos casos terminam por transformá-la de tradicional instrumento de luta contra a discriminação social em critério de discriminação social das sociedades modernas (BARBOSA, Id. lb.)

Nesse sentido, Camila Pereira (2013) ressalta que, no âmbito das políticas sociais ,

o mérito pode vincular-se a um merecimento não relacionado a um fato elogioso ou louvável; o louvável, neste caso, residirá no critério seletivo da atenção social, que determina quem de fato é suficientemente pobre e, por conseguinte, destituído de meios para se autossustentar, para ser merecedor da proteção social, que muitas vezes é punitiva (PEREIRA,C., 2013,p.57)

Em consonância com esta percepção, o mérito, neste estudo, é entendido como instrumento de seletividade discriminadora e princípio que orienta as políticas sociais contemporâneas a entrar em confronto com o provimento legítimo de necessidades básicas ou com a garantia de direitos.

Esse fato se verifica quando, sem levar em conta condições materiais e humanas, o referido mérito postula que cada indivíduo deva satisfazer, por esforço próprio, suas necessidades sociais, mesmo que isso signifique: ficar sujeito a situações de exploração e de emprego precário, ou à margem da proteção social, que só o Estado pode garantir. Portanto, no capitalismo, é o trabalho abstrato, gerador de mais valia e de mercadorias, que é valorizado e constitui o alvo por excelência das políticas ativas para o mercado laboral.

A expressão *políticas ativas para o mercado de trabalho* surgiu na Suécia, em meados dos anos 1950. Fazia referência a políticas públicas macroeconômicas, que extrapolavam a esfera da proteção social e visavam favorecer o acesso ao emprego. Essas políticas nasceram como resposta às reivindicações dos sindicatos por pleno emprego. Diferente da estratégia do *workfare*, descrita a seguir, essa política não se refere a ações de responsabilidade individual, mas implica responsabilidade da sociedade para com os seus cidadãos, sendo direcionada a todos, e não apenas aos pobres beneficiários dos programas sociais. Nesse sentido, abarca ações de formação e reciclagem para toda a força de trabalho (ERANSUS, 2005).

Nos anos 1980, em um contexto de transformações estruturais e conjunturais, como já mencionado, observaram-se mudanças no perfil do Estado, que caracterizaram um processo também considerado como de passagem do *welfare* (bem-estar como direito) para o *workfare* (bem-estar condicionado ao trabalho). E esse fato foi acompanhado, no âmbito dos programas sociais, da introdução de contrapartidas vinculadas ao trabalho em troca dos benefícios assistenciais. Posteriormente, a ideologia do *workfare* se ampliou a partir dos Estados Unidos, abrangendo a Europa e instituições internacionais⁹ (ERANSUS, 2005; PEREIRA, 2009)

Nos EUA o *workfare* designa a defesa de políticas sociais orientadas para impedir a dependência dos beneficiários da assistência do Estado, fazendo com que aqueles sejam inseridos no mercado de trabalho para bancarem o seu próprio sustento. As políticas fundamentadas na ideologia do *workfare* são aquelas destinadas apenas às famílias em situação de pobreza,

⁹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial.

com forte conteúdo de obrigatoriedade; e, como tal, elas responsabilizam apenas o indivíduo por sua independência da proteção social pública. Segundo ERANSUS (2005),

esta lógica corresponderia a las visiones más utilitaristas e individualistas de la pobreza, confiando em que la decisión económico-racional es la que lleva al individuo a permanecer en la asistencia u optar al mercado, pero, em su defecto, es preciso cierta presión que lleve a decidirse. (ERANSUS,2005,p.120)

Entretanto, apesar de trabalhar com o termo *workfare*, ERANSUS (2005) afirma que a ampliação desse termo ocasiona alguns riscos, pois o mesmo é usado para descrever práticas distintas, como as políticas assistenciais de lógica punitiva introduzidas nos Estados Unidos; as práticas de luta contra a exclusão, de orientação solidária na França; e até mesmo políticas ativas de corte universalista. A autora ressalta ainda que o termo *workfare*, está relacionado a conotações derivadas da realidade dos Estados Unidos e não pode ser transportado diretamente para descrever situações assemelhadas em outros países. Porém, nas sociedades capitalistas contemporâneas, não se pode omitir a expansão generalizada de políticas de ativação dos demandantes da assistência pública para o mercado de trabalho.

Sob a influência da ideologia neoliberal, a partir das décadas de 1980 e 1990, organismos multilaterais¹⁰ passaram a usar o termo *Políticas Ativas do Mercado para o Trabalho*, para designar políticas com significado diferente usado inicialmente na Suécia. Em um período de grande preocupação com o desemprego estrutural, os países europeus foram orientados a desenvolver políticas de qualificação profissional dos trabalhadores desempregados, para que estes pudessem se adequar ao novo cenário do mercado de trabalho flexível e incerto. Ocorreu, efetivamente, o estímulo à substituição das políticas sociais “passivas” - sob o argumento de que desestimulavam a inserção laboral dos desempregados e a criação de postos de trabalho - por políticas sociais ativas; isto é, indutoras da inclusão dos pobres no trabalho assalariado.

Como pode ser visto no trecho a seguir, Durana e Eransus (2007)

¹⁰ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial, União Européia e ONU.

apontam as principais diferenças entre a concepção contida no termo *Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho* e o termo original sueco.

Frente a políticas de índole macroeconómico, se proponen programas de menor alcance orientados únicamente a población asistida Y frente a la idea de responsabilidad social pública, se pone el énfasis en la necesidad de mejorar las capacidades individuales, lo que implica cierta culpabilización del individuo de su situación de desempleo o pobreza. Por ello, en la actualidad, mediante las políticas de activación de los planes de inclusión, se impulsan únicamente programas de formación, orientación laboral y empleo destinados a las personas vinculadas a la última red de protección social (DURANA;ERANSUS, 2007, pp.125/126).

Nesse contexto, Pascual et al. (2012) destacam a transformação do Estado Social em um Estado Tutor. De acordo com estes autores o papel do Estado deixa de ser a proteção contra os riscos de uma econômica de mercado em crise e passa a ser o desenvolvimento das capacidades individuais, a fim de desenvolver sujeitos autônomos, responsáveis por sua própria integração e participação na sociedade. Essa transformação é fundamentada na estratégia neoliberal de desresponsabilizar o Estado do provimento da satisfação, como dever cívico, das necessidades sociais e de responsabilizar o indivíduo por essa satisfação.

De acordo com Pascual et al. (Idem) esse novo paradigma de ativação tem desencadeado questões que ultrapassam a intervenção no mercado de trabalho. Para as autoras, esse paradigma ocasionou o desenvolvimento de sujeitos e identidades ajustados ao novo modelo produtivo capitalista e, conseqüentemente, propiciou a constituição de uma nova concepção de cidadania denominada *ciudadania económica*. Assim, assinalam as autoras,

La ciudadanía social, que otorgaba a los sujetos una protección frente a la asimetría de poder que caracteriza al mercado, se transforma en una ciudadanía económica basada en la participación en el mercado (Saint Martin, 2001). Esta ciudadanía económica no demanda tan solo la disponibilidad más o menos (in) condicional del trabajador en relación con las exigencias del mercado, sino que también requiere que el trabajador muestre tal disponibilidad (una adecuada voluntad) con la firma de un contrato de inserción. De ahí que se refuerce la dimensión de la contractualización, metáfora nuclear en la orientación y legitimación de estas políticas, reafirmando una «norma de reciprocidad» que hace del «merecimiento» un eje central en la legitimidad de la propia condición de ciudadanía (PASCUAL et al., Idem, pp.45 / 46).

Durana e Eransus (2007) destacam, ainda, dois tipos de estratégias de ativação e a forma como essas estratégias se configuram na assistência social. A primeira é a *ativação – workfare*, que é vinculada ao grupo dos beneficiários dos programas sociais, com o objetivo de acabar com a dependência. Esse modelo é baseado em uma visão individualista de pobreza, que, como já salientado, atribui ao indivíduo a responsabilidade pela sua inserção no mercado de trabalho. Essa estratégia se processa utilizando mecanismos denominados *work-test*, destinados a desestimular o recebimento de um benefício social por meio da oferta de emprego, ou ainda a incentivar os beneficiários a voltarem ao mercado de trabalho, mediante contrapartidas e redução dos benefícios. Essas estratégias foram implantadas nos Estados Unidos e em alguns países da Europa.

O segundo tipo de estratégia é o da *ativação-welfare*, que se fundamenta em uma visão estruturalista de pobreza. Direciona-se a melhorar a empregabilidade dos beneficiários e favorecer a inserção dos mesmos no mercado de trabalho, por meio de medidas como criação de empregos na esfera pública e programas sociais para os grupos em situação social grave. Nesse modelo prevalece a concepção de que nem todas as pessoas podem ser inseridas no mercado de trabalho. De acordo com as autoras essa estratégia foi aplicada na Dinamarca, na década de 1990, e outros países da Europa usam experiências similares ou híbridas (DURANA;ERANSUS,2007).

Cabe ressaltar que as duas estratégias têm como alvo privilegiado a inserção dos demandantes da assistência pública no mercado de trabalho, e que, mesmo a Dinamarca, que apresentava políticas de ativação de corte universalista, tem realizado modificações ocasionando aproximação com as estratégias *Ativação-Workfare*, conforme a classificação de Durana e Eransus (IDEM, 2007).

CAPÍTULO 2

FORTALECIMENTO DOS PTRs E SUA VINCULAÇÃO COM POLÍTICAS DE ATIVAÇÃO CONTEMPORÂNEAS: BREVE HISTÓRICO

Neste capítulo, inicialmente abordar-se-á o desenvolvimento dos PTRs, com o intuito de mostrar como esses programas passaram a ser estratégicos nos sistemas de proteção social, tanto na Europa quanto nos países da América Latina. Em seguida, analisar-se-á a tendência contemporânea de vincular as políticas sociais - em especial a assistência - com seus respectivos programas de transferência de renda, às políticas ativas para o mercado de trabalho. Para tanto, far-se-á remissão às experiências de países nos quais o processo de ativação vem sendo empregado no contexto das ações de assistência social, como: Dinamarca, França, Reino Unido e Estados Unidos. Por fim, a evolução dos programas de transferências de renda no Brasil será apresentada e discutida.

2.1. Desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda

Pode-se dizer que, desde o século XVIII, com a Speenhamland Law, existe um persistente debate sobre os programas de transferência de renda no âmbito da política social e de sua relação (de antagonismo e reciprocidade, simultaneamente) com o trabalho. Como dito anteriormente, a Speenhamland constituiu a primeira iniciativa de transferência de renda, cujas características básicas ainda se fazem presentes nos PTRs contemporâneos.

No decorrer do século XX houve uma significativa ampliação dos Programas de Transferência de Renda¹¹. Com o desmantelamento do Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra, os princípios neoliberais passaram a nortear as políticas sociais. Nesse contexto, os PTRs ganharam força na

¹¹ O nome dessas iniciativas tem variado historicamente de país para país. Para efeitos analíticos, todas elas serão identificadas, nesta dissertação, como Programas de Transferência de Renda (PTRs)

Europa devido à reestruturação das políticas sociais de feição socialdemocrata; e, na América Latina, eles surgiram com a finalidade de enfrentar as consequências das políticas neoliberais, entre elas a restrição dos gastos sociais; a elevação da pobreza; e o acirramento da desigualdade social. Nesse período ocorreu a substituição de políticas sociais, destinadas a universalizar a proteção social, por políticas seletivas e focalizadas na pobreza extrema (STEIN, 2005).

De acordo com Moreno (2004), na Europa, durante o século XX e com a consolidação do Estado de Bem-estar, baseado no princípio da solidariedade coletiva, foi possível garantir o provimento das necessidades básicas dos cidadãos, por meio da seguridade social, saúde, educação e habitação. Porém, nos anos 1980 e 1990, com a prevalência da ideologia neoliberal, houve o estabelecimento de políticas de “reducción del bienestar”. Para o autor, portanto,

mientras que los socialdemócratas mantenían que los derechos sociales capacitaban a la clase trabajadora a adquirir un pleno e igualitario estatus de ciudadanía, los neoliberales argumentaban que el Estado del Bienestar había hecho a los pobres dependientes del Estado sin darles oportunidades. En lugar de prestaciones o subsidios estatales – los cuales habrían engendrado una ‘cultura de la dependencia’--, los neoliberales abogaban por la libre empresa, la responsabilidad individual y la autoconfianza (MORENO, 2004, P.44).

Com a desregulamentação do mundo do trabalho a relação trabalho/proteção social também se alterou; as transformações verificadas em meados da década de 1970, decorrentes da crise capitalista de então, abrangeu os sistemas de proteção social, ocorrendo maior inserção da lógica do mercado nas políticas sociais. Isso aconteceu porque, segundo Castel (2009), as transformações operadas no mundo do trabalho incidiram diretamente nos sistemas de proteção social. Castel (2009) cita o exemplo da França, onde os sistemas de seguro contra os riscos sociais eram financiados por meio do trabalho a partir das contribuições salariais e patronais. Porém, o desemprego em massa e a precarização dos postos de trabalho, que tornaram o trabalhador desprotegido, afetaram a estrutura desse sistema. Assim, a partir dos anos 1970, houve a multiplicação de outro tipo de proteção social, que

correspondeu à “lógica dos mínimos sociais”, assim como o estabelecimento de outros dispositivos que visavam a “luta contra a pobreza e a exclusão” (CASTEL, 2009, p. 89).

Na década de 1980 a Europa já estava na “terceira onda” dos PTRs, cuja transferência monetária já se associava às políticas de ativação para o mercado de trabalho (SIQUEIRA, 2012). A esse respeito, Stein (2008) aponta que, na Europa, os “modelos gerais de rendas mínimas”, foram marcados por três ondas de desenvolvimento. A primeira representou experiências “desenvolvidas na fase expansiva do modelo de acumulação europeu e no processo de expansão dos Estados de Bem-Estar modernos” (p.198). A segunda foi marcada pelo estabelecimento de medidas emergenciais devido à crise econômica. Já a terceira foi afetada

pelos mudanças ocorridas em meados dos anos 1980, na qual os programas de renda mínima têm evoluído, em muitos países, dos tradicionais dispositivos assistenciais para as chamadas rendas mínimas de inserção, caracterizando-se pela convergência de dois direitos: o direito à renda -- segurança econômica -- e de apoio público para facilitar a inserção laboral dos beneficiários (STEIN,2008,p 198).

Nesse período, começavam a ser implantados, na América Latina, programas de transferência de renda com condicionalidades, seguindo as orientações do “Consenso de Washington”, que foi um encontro denominado de "*Latin American Adjustment: how much has happened*¹²?", realizado nos Estados Unidos, em novembro de 1989. Tal encontro teve o objetivo de avaliar as reformas econômicas preconizadas pelos organismos multilaterais, como Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), que já estavam sendo processadas em alguns países da América Latina. Consistiu, portanto, em uma ratificação da proposta neoliberal que vinha sendo recomendada pelos referidos organismos no plano internacional. O “Consenso de Washington” previa transformações do mercado, do Estado e das políticas sociais. As conclusões do encontro constituíram o receituário neoliberal cujas

¹² O encontro foi organizado pelo Institute for International Economics, que reuniu representantes do governo estadunidense, do Banco mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e economistas latino-americanos.

recomendações deveriam ser aplicadas em toda América Latina, entre as quais a focalização dos gastos públicos, a liberalização financeira e a privatização (BATISTA, 1995; MERRIEN, 2007).

No tocante à assistência social, diferentemente do que ocorreu na Europa - onde a política implementada por meio dos Programas de Transferência de Renda assumiu característica de complementaridade aos seguros sociais - na América Latina ela “substitui a ausência de rendimento provocado pelo desemprego e empregos precários” (STEIN, 2008. p.215). Apesar dos PTRs latinoamericanos terem sido implantados no final da década de 1980 e nos anos 1990, foi nos anos 2000 que se intensificaram a sua criação e a reformulação devido ao estímulo das Metas de Desenvolvimento do Milênio¹³ das Nações Unidas (ONU). Segundo Stein (2013),

a partir de entonces, la pobreza pasa a ser considerada el principal problema, y foco, de las políticas sociales, las cuales abandonan la perspectiva de la universalización del acceso a servicios básicos para incorporar, con centralidad, la reducción o combate a la pobreza y, con ella, nuevos instrumentos y concepciones, tales como la igualdad de oportunidades, por medio de la focalización y selección de los beneficiarios; de la transferencia monetaria o en efectivo, pero condicionada a contraprestaciones y activación de las/los beneficiarias/os (STEIN,2013,p.9)

Diante desse cenário, Boschetti (2012) ressalta que, apesar de os Programas de Transferência de Renda, na América Latina, atenderem a um número significativo de beneficiários, em 2009 apenas 0,4% do PIB foi destinado ao financiamento desses Programas. Segundo a autora “trata-se, nitidamente, de um ‘pobre’ programa que ‘custa’ pouco, não atinge a estrutura da desigualdade, mas possui forte impacto político” (p.52). Além disso, os PTRs possuem características distintas dos benefícios previdenciários, que são vinculados ao trabalho. Em geral, o valor por eles transferido é inferior ao salário mínimo vigente, de modo a não “desestimular a busca por outras formas

¹³ Foi um compromisso firmado por 189 países, no ano 2000, durante a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, para combater a pobreza e a fome. Foram estabelecidos oito objetivos de desenvolvimento do Milênio que deverão ser concretizados até o ano de 2015. Os objetivos visam: reduzir a pobreza, alcançar o ensino básico universal, promover a igualdade de gênero, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV/AIDS, garantir a sustentabilidade e o estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento (PNUD).

de rendimento”, uma vez que tal valor não possibilita o custeio de despesas básicas. Sendo assim, eles são categoriais, focalizados em determinados segmentos da população (idosos, pessoas com deficiência, pobres) concedidos mediante o cumprimento de condicionalidades, que requerem a participação dos atendidos em atividades comunitárias ou, ainda, que o beneficiário ou outro membro de sua família se disponha a trabalhar ou realizar “atividades de reinserção social”. Ademais, conforme Boschetti (2012),

todos independem de prévia contribuição direta à seguridade social, o que os diferencia dos seguros sociais e os caracteriza como benefícios assistenciais. E raramente são inscritos na legislação como direito, permanecendo no registro de benefícios facilmente capturados pelo populismo e clientelismo político (BOSCHETTI, 2012,p.53) .

2.2. Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho na Europa e nos Estados Unidos: tendência de vinculação com a Assistência Social, em especial com os PTRs.

Neste trabalho já foi dito que: a) um dos grandes dilemas da política social é o de como tratar os pobres capazes de trabalhar; b) esse fato está presente desde os primeiros programas caracterizados pela transferência monetária a segmentos de baixa ou nenhuma renda; c) a resposta contemporânea a esse dilema, tem sido a ativação dos pobres capazes de trabalhar para o mercado laboral, em um contexto de crise marcado pelo desemprego estrutural e pela flexibilização do trabalho. Cabe agora tecer consideração sobre essas afirmações.

Acerca do referido dilema, Eransus (2005) aponta que, de um lado, as classes dominantes manifestavam interesse de garantir a subsistência da população pobre, em épocas de crises, com receio de haver questionamentos à ordem social estabelecida. Mas, por outro lado, fazia-se necessário garantir que a assistência social não possibilitasse a sobrevivência de indivíduos e grupos fora do mercado de trabalho. Em vista disso, a autora destaca que a história da assistência social no ocidente foi marcada por duas características opostas entre si: *a piedade e a força*. Nas suas palavras,

mientras que la opción de la piedad les ha empujado a tomar medidas de asistencia a los pobres, la opción del castigo les ha llevado a diseñar mecanismos destinados a disuadir a los pobres y al conjunto de la sociedad de una vida dependiente de la asistencia. La vinculación del trabajo con la asistencia ha servido a ambas posturas, incluso simultáneamente. Por un lado, el potencial rehabilitador del trabajo lo ha convertido en una herramienta utilizada para recuperar a los pobres capaces y favorecer su vuelta al mercado laboral. Por otro, la utilización del trabajo de los asistidos como mecanismo coercitivo ha servido a la finalidad de disuadir de vida en la asistencia (ERANSUS, 2005.p.20).

Um dos argumentos usados para justificar o estabelecimento do trabalho como contrapartida ao recebimento de um benefício assistencial, é o da “busca de uma utilidade social para os pobres”. Nessa perspectiva, a concretização do trabalho realizado pelos beneficiários da assistência social visa “recuperar el dinero que la sociedad invertia em su asistencia y legitimar así al tratamiento de los pobres capaces” (ERANSUS,2005.p.20).

Nessa linha de reflexão, Jessop (2008) pondera que as políticas ativas para o trabalho assalariado, remunerado ou autorrentável, apresentam quatro aspectos fundamentais. O primeiro é que elas visam aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho. O segundo é que tais políticas estão direcionadas a melhorar a capacidades dos trabalhadores para que eles possam conseguir um emprego e também estimular o empreendedorismo. O terceiro é que as políticas são nacionais, mas a gestão é realizada por organizações locais, por meio de parcerias com instituições privadas. Por fim, o quarto e último aspecto é o de que as referidas políticas são orientadas por uma economia fundamentada no conhecimento, requalificação e aprendizado. Porém, Jessop (IDEM) destaca que os métodos usados para ativar os trabalhadores variam nos diferentes regimes de bem-estar, e podem ser mais ou menos coercitivos, assim como os destinatários e os tipos de programa também podem ser distintos. Portanto,

el efecto global de los programas de activación es el de una reducción explícita o implícita de los derechos: en el primer caso, mediante recortes directos; en el segundo, mediante cambios en los patrones de trabajo cuando las prestaciones permanecen ligadas a ciclos estándar de vida laboral (JESSOP, IDEM, p.193).

Tendo a ativação como unidade de análise, Eransus (2005) apresenta um estudo comparado em quatro países: Dinamarca, Reino Unido, França e Estados Unidos. Nesse estudo uma característica comum aos quatro países mencionados, é a baixa eficácia das medidas de ativação junto à população pobre, que é beneficiária da assistência social. Esse “fracasso” deve-se a quatro fatores:

- ✚ O primeiro está relacionado ao perfil desse grupo. Foi observado que, apesar de seus membros serem considerados aptos ao trabalho, parte deles possui problemas de saúde (físico ou psicológico), ou ainda outros problemas de ordem social que os impedem de exercer atividades laborais. Sobre essa questão, Castel (2009) destaca que o beneficiário de um programa social é alguém que está em dificuldade e que deveria ter o direito ao auxílio sem ter que “pagar” algo como retorno. Para o autor “pede-se muito às pessoas que têm muito pouco a dar” (idem, p.91).
- ✚ A não adequação dos programas de ativação à realidade da população, constitui o segundo fator. Para inserção desse grupo no mercado de trabalho seria necessária a superação de problemas que vão além do desemprego, o que, segundo Eransus (2005), demandaria uma intervenção multidimensional.
- ✚ O terceiro fator é a disponibilidade de emprego de qualidade num contexto de crise marcado pelo desemprego estrutural e pela flexibilização dos postos de trabalho. Face a esse cenário, assegurar trabalho para os beneficiários da assistência considerados “capazes” é, no mínimo, difícil. Em vista disso, Eransus (2005) defende que é necessário considerar as práticas discriminatórias do mercado de trabalho.
- ✚ Por fim, o quarto fator está ligado a mecanismos de seleção dos beneficiários, que acabam por deixar parte da população pobre fora dos programas.

No âmbito dessa “nova configuração da Assistência Social”, nos países estudados, Eransus (2005) entende que o desenvolvimento de programas de

ativação vinculados a programas assistenciais não garante que a população mais pobre ou, nas palavras da autora, “ los más excluídos”, consiga acessar os postos de trabalho; e mais: em decorrência das reformas realizadas nos sistemas de proteção social, a assistência está cada vez mais condicionada, o que prejudica os setores mais “débiles de la sociedad” (idem,p.165)

Em estudo mais recente, Boschetti (2012) também observa que uma das tendências predominantes das “reformas” realizadas nos sistemas de proteção social da Europa é o incremento de políticas de ativação, o que

corresponde à instauração ou ao fortalecimento de contrapartidas obrigatórias, como cursos de formação/qualificação ou realização obrigatória de certas atividades em troca do recebimento das prestações sociais (p.783).

E, nesse processo, tal como detectado por Jessop (Idem), os direitos vão ficando cada vez mais reduzidos.

Uma característica comum nos países influenciados pela lógica da ativação para o mercado de trabalho, associada à proteção social, são as alterações realizadas no âmbito de Programas convencionais, como é o caso do *seguro desempleo* e dos benefícios assistenciais. Na Alemanha, por exemplo, houve, em ambos os casos, uma significativa redução de direitos, como atesta a citação abaixo:

O seguro-desemprego foi mantido, mas limitado para quem contribuiu o tempo suficiente para receber o benefício e sua duração foi diminuída (...). A assistência social passou a ser garantida apenas aos “incapacitados” ao trabalho (crianças, pessoas com deficiência) e o auxílio-desemprego passou a ser estritamente condicionado à disposição e à disponibilidade de exercer o emprego oferecido pelas agências de emprego público. O montante do auxílio-desemprego também foi reduzido para incitar o emprego (BOSCHETTI, 2012 p.785).

No Reino Unido, as políticas de ativação foram implantadas com maior rigor, baseadas nos princípios do *workfare* importados dos Estados Unidos. Houve redução dos benefícios para valores inferiores ao menor salário; modificações no seguro-desemprego, com restrição dos critérios de acesso; e a obrigação, por parte do beneficiário, de aceitar o trabalho que lhe era oferecido. Ainda sobre essas políticas Eransus (2005) ressalta que “la

sustitución de um ingreso mínimo reconocido por derecho por prestaciones condicionadas a la realización de acciones laborales puede estar generando um riesgo de desprotección” (ERANSUS,2005, p.147) na Grã Bretanha.

Na França, prossegue Boschetii (Idem), também houve modificações nos Programas de Transferência de Renda, com o objetivo de incentivar os demandantes da assistência a retornarem ao trabalho por meio da oferta governamental de empregos possíveis. E para estimular a aceitação desses “empregos” induzidos, os benefícios dos demandantes da assistência social têm sido mantidos por um período após o seu retorno ao mercado de trabalho. Fica evidente, no entanto, conforme Boschetti (2012), que essas estratégias beneficiam muito mais os donos do capital do que os reempregados, porque os empregadores contam com uma mão de obra para qual oferecem empregos precários, com baixos salários, enquanto o Estado complementa essa remuneração por um período de tempo.

Esses mecanismos de ativação retomam a velha oposição entre trabalho e assistência, que designamos de ‘dialética da atração e rejeição’ e incitam os trabalhadores a se disponibilizarem para o mercado de trabalho, ainda que em condições precarizadas (...). Dessa forma, os diferentes mecanismos de ativação favorecem enormemente o capital, pois auxiliam os empregadores a oferecer trabalhos precários, com jornada e salários reduzidos, que serão complementados pelo Estado. É, portanto, uma forma de utilização do fundo público para ampliar a acumulação do capital e socializar ainda mais os custos do trabalho com a classe trabalhadora (BOSCHETTI, IDEM, p.786).

Sobre essa tendência, que não é unívoca e, portanto, contem particularidades nacionais em uma Europa diversificada, Abrahamson (2009) apresenta o cenário dinamarquês de retorno da ativação dos demandantes da assistência social para o mercado de trabalho - o que representa uma regressão nos padrões de proteção social escandinavos.

Em 1994, diz o autor, com a reforma do mercado de trabalho, os princípios da política de ativação foram implementados na Dinamarca. A ideia central que fundamentava essa reforma era a de que a ativação deveria ser atrelada à atualização profissional dos trabalhadores. Em 1997 uma nova Legislação de Assistência Social passou a vigorar. Teve-se, assim, o

fortalecimento da ativação para o mercado de trabalho, destacando-se a obrigação por parte do requerente da assistência social de aceitar tais medidas sob pena de perder o benefício. O recebimento do seguro desemprego passou a ser condicionado à participação do requerente em treinamentos e atividades educacionais, o que, segundo Abrahamson (2009) foi, por vezes, compreendido como uma punição pelo fato de esse requerente estar desempregado. Nesse sentido, o autor ressalta que

a elegibilidade para Assistência Social, seja sob a forma de serviços ou transferências, está – por definição – sujeita a meios, necessidades e teste de trabalho; ela é discricionária, isto é, é um sistema clientelista (IDEM,248).

Com a mudança de governo, em 2001, a Dinamarca passou por outra reforma no mercado de trabalho, na qual a prioridade era ampliar as vagas de empregos. Para atingir esse objetivo, o governo dinamarquês criou os denominados *flexiempregos* direcionados às pessoas com capacidade de trabalho reduzida.

A ideia geral é que se deve pagar para trabalhar e que todo mundo deve ser elegível para o trabalho. Isso está sendo cumprido por meio de regras mais duras para a inserção em qualquer emprego (IDEM, 251).

Além disso, o autor destaca a introdução de um “teto” na Assistência Social que, uma vez atingido, implicará na suspensão dos benefícios. A intenção é fazer com que os beneficiários “se esforcem” para encontrar emprego e, caso não empreendam esse esforço, não poderão mais acessar os benefícios da Assistência Social. Abrahamson ressalta ainda que um dos efeitos perversos dessa política é que a não participação do beneficiário da assistência social no mercado de trabalho, pode estar relacionada a fatores não associados ao desemprego. Para ele,

parte da explicação sobre os efeitos adversos da política social em tentar trazer os beneficiários desempregados da Assistência Social para o emprego regular (ou educação regular) está ligada ao fato de muitos dos requerentes terem outros problemas além do desemprego. Henry Bjerregaard Bach e Joachim Boll têm investigado que barreiras impedem os requerentes da Assistência Social de (re)ingressarem no mercado de trabalho, e descobriram que, entre os assistidos “mais fracos”, 25% tinham a capacidade de trabalho reduzida devido à doença, acidente ou incapacidade relativa

(*nedslidning*) (2003). Além disso, as administrações locais de Assistência Social estimaram que por volta de 33% desses assistidos tiveram problemas relacionados ao uso de álcool e 22% admitiram ter consumido maconha, criando, assim, uma barreira para o desempenho no mercado de trabalho.[...] Mas, claramente, o que esses sujeitos necessitam é de apoio e tratamento, e não de mais punição (Idem,254).

Na Espanha, assim como nos demais países da Europa, as políticas ativas de emprego envolvendo o trabalhador desempregado e, por isso, requerente da proteção social do Estado, surgiram, conforme Garell e outros (2000), em meados dos anos 1980, e foram se firmando durante os anos 1990. Sob a denominação de políticas ativas para o mercado de trabalho, elas contêm vários programas. Porém, os principais, notadamente na Espanha, são: Programas de Orientação para o Emprego¹⁴ e Programa de Formação Ocupacional e Continuada. De acordo com os autores esses programas são centrais pela quantidade de recursos destinados e também pelo número de trabalhadores que são por eles atendidos.

Nos Programas de Orientação para o Emprego, as ações mais importantes desenvolvidas são: Programas de Información y Orientación para la Búsqueda de Empleo (IOBE), que são desenvolvidos por entidades colaboradoras, sem fins lucrativos, por meio de convênio. Para os autores, estes Programas apresentam uma perspectiva individualista e de culpabilização dos desempregados, na medida em que a não inserção destes no mercado de trabalho é atribuída à falta de formação do trabalhador, e não ao problema estrutural do desemprego, tendo como principal efeito:

La reproducción de los ejes de desigualdad estructural y su legitimación: el problema es individual (psicológico, formativo) y no de modelo social, y ello porque se aborda desde actuaciones individuales problemas que son estructurales. A menudo el principal resultado es culpabilizar al parado de su situación (GARREL et al, 2000.p.147).

Os Programas de Formação Ocupacional (FO) consistem em cursos de qualificação profissional subsidiados, com o objetivo de inserção do desempregado no mercado de trabalho; e o Programa de Formação

¹⁴ No Programas de Orientação para o Emprego, dentre as atividades desenvolvidas destacam-se: entrevistas de trabalho individual; desenvolvimento de plano pessoal de emprego e formação profissional e busca ativa por emprego.

Continuada (FC), é direcionado a trabalhadores empregados com o objetivo de propiciar a atualização da mão de obra, ampliando, assim, a competitividade das empresas. Para os autores esses Programas estão relacionados à política social, mas também à política econômica.

Es una política de vocación social porque en sus objetivos manifiestos institucionalmente pretende reasignar recursos a una parte de la población en condiciones de desigualdade o inferioridade: la población en paro. [...] Y es una política econômica porque através de la FO y especialmente de la FC se pretende mejorar el funcionamiento de la esfera mercantil (IDEM, p.148).

Como pode ser depreendido desses exemplos, a ativação dos pobres para o trabalho, com o concurso da política social, especialmente da assistência, não é uma prática nova, e nem poderá ser; isso porque tal ativação se inscreve em uma questão estrutural antiga e extremamente controversa que como já foi visto com Higgins (1983), permeia os debates sobre proteção social nas sociedades de classes, qual seja: *como lidar com os pobres que possuem capacidade de trabalho*; ou, ainda, nas palavras da referida autora:

como assegurar níveis de benefícios suficientemente elevados para a manutenção de um padrão de vida tolerável, mas que não sejam tão altos que possam desencorajar os pobres a procurar trabalho (HIGGINS, 1983, p.100.Tradução nossa¹⁵).

Essa questão - prossegue Higgins (Idem) - foi amplamente debatida no século XVI, quando as Leis dos Pobres (*Poor Laws*) inglesas passaram a funcionar com mais sistematicidade. E dois aspectos foram determinantes para ampliação desse debate:

- i) o destaque dado ao trabalho, de preferência árduo e pesado, pelas correntes defensoras da moralidade e da conduta religiosa devido ao benefício que ele poderia trazer à formação do caráter;
- ii) o temor de revoltas sociais resultantes da insatisfação dos trabalhadores capacitados para o trabalho, mas desempregados involuntariamente.

¹⁵ Texto original: *how to ensure that the levels of benefit are sufficiently high to maintenance of a tolerable standard of living but not too high to discourage the poor from seeking work?*

Além desses aspectos, existiam outros que levantavam questões práticas como estas: “como lidar com a vadiagem e a mendicância? E quão responsáveis seriam os vagabundos pela sua condição”? (IDEM, p.101). (Tradução nossa¹⁶).

Estas são questões que persistiram no tempo e que hoje recebem tratamentos que pouco diferem dos adotados no passado. Por estarem ancoradas no mesmo dilema que as originou – atender socialmente os pobres sem apartá-los do mercado de trabalho – as políticas de ativação, como assinala Abrahamson (IDEM), retornaram com força na atualidade.

Vanderbroght (2002, apud LAVINAS, 2004), ao abordar a possibilidade de adoção de programas de renda básica na Bélgica e na Holanda, destaca que, nesses países, também a reestruturação do sistema de proteção social está ancorado no estabelecimento de “programas de ativação” para o mercado de trabalho, sejam estes de corte assistencial, sejam medidas compensatórias da renda do trabalho sob a forma de seguro-desemprego. Porém, o importante a ressaltar na análise de Vanderbroght, é que ele considera que o principal limite para adoção de um programa universal de garantia de renda básica nesses países, não diz respeito à falta de recursos para financiá-lo, mas à ética capitalista do trabalho, que se traduz em uma questão ideológica. Em suas palavras,

a objeção moral à renda básica tem origem em uma visão amplamente compartilhada de justiça, que estabelece que todo indivíduo apto ao trabalho deve trabalhar para assumir suas necessidades básicas (p.30).

Ou seja, ao invés de se garantir uma renda básica universal e incondicional, a opção moralmente aceitável é incentivar os beneficiários dos programas de transferência de renda a retornarem ao mercado de trabalho, para se manterem em conformidade com a ética do trabalho que, no capitalismo, não permite outra saída.

¹⁶ Texto original: *how to deal with vagrancy and mendicancy and whose responsibility vagrants would be?*.

2.3. Programas de Transferência de renda no Brasil

A instituição dos mínimos sociais pelo Estado brasileiro ocorreu com a introdução do salário mínimo¹⁷, em 1940, com o objetivo de garantir ao trabalhador condições de vida básicas. No Brasil, apesar de a Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, ser um marco na defesa dos direitos sociais, seus avanços esbarraram no prevalecimento das diretrizes neoliberais determinadas pelo Consenso de Washington, que foram colocadas em prática no país no governo Collor. Desde então, as conquistas sociais vêm sendo alvo de um amplo processo de sucateamento que restringem, cada vez mais, os direitos sociais conquistados.

No âmbito da Constituição de 1988, SILVA (2005), destaca a criação da previdência rural e o estabelecimento do salário mínimo como o menor valor de um benefício previdenciário como políticas de grande relevância. A assistência social, pela primeira vez inscrita em uma Constituição Federal, só foi regulamentada em 1993, por meio da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Contudo, apenas em 1996 o Benefício de Prestação Continuada, no valor de um salário mínimo, previsto na Constituição Federal de 1988, foi instituído.

Em 1991, o Senador Eduardo Suplicy, do Partido dos Trabalhadores, apresentou o Projeto de Lei que propunha um programa nacional de garantia de renda mínima, que foi considerado um marco no debate e na constituição da política de transferência de renda no Brasil. No mesmo ano, o professor José Marcio Camargo, ampliando a proposta, defendeu um programa de garantia de renda mínima articulado à educação. Diferente da proposta do Senador Suplicy, a de Camargo era centrada na família, e não no indivíduo, e

¹⁷ Desde a Constituição de 1934 já estava previsto a garantia de um salário mínimo, que fosse suficiente para suprir “às necessidades normais do trabalhador”. Contudo, foi o Decreto-lei nº 2162, de 1º de maio de 1940 que institui e regulamenta o salário mínimo no Brasil. Pereira (2007) aponta que “o salário mínimo foi à primeira medida oficial instituída no país relacionada à ideia de proteção social mínima, já veiculada em vários países estrangeiros” (p.131). Pochmann (2005) destaca que diferente do que ocorreu em outros países o “Brasil não conseguiu avançar para além do salário como garantia mínima de sobrevivência. Pelo contrário, a partir do regime militar (1964/85), o salário mínimo regrediu o seu valor real, o que impossibilitou atender o conjunto de necessidades básicas do trabalhador e sua família, conforme estabelece a legislação geral do mínimo nacional” (IDEM, p 03). Atualmente, o salário mínimo constitui uma importante medida de combate à exploração (POCHMANN, 2005).

condicionava o acesso ao benefício à frequência escolar, com o objetivo, em curto prazo, de reduzir a pobreza por meio da transferência de renda; e, em longo prazo, evitar a reprodução intergeracional da pobreza por meio da educação (AGATTE, 2010; STEIN, 2005; SILVA et al. 2007).

No ano de 1995 foram implementados os primeiros programas de transferência de renda a famílias pobres: o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima, em Campinas-SP, e o Programa Bolsa Escola, no Distrito Federal. Estes se tornaram modelos de outros programas implantados no país e que, segundo Silva et al (2007), têm como característica a articulação de uma medida compensatória com uma política de alcance estrutural. Concomitantemente com a implantação do PETI e do BPC, essas experiências ganharam visibilidade nacional, o que acabou por pressionar o governo federal a adotar a proposta de programas de garantia de renda mínima em âmbito federal. Assim, em 1997 foi promulgada a Lei N° 9.533, de 10 de Dezembro de 1997, que autoriza o governo federal a fornecer apoio financeiro aos Municípios que implementassem Programas de Garantia de Renda Mínima (PGRM) ligados a ações sócio-educativas (AGATTE, 2010; STEIN, 2005).

Por responsabilizar mais o município, o PGRM foi modificado dando início, segundo STEIN (2005), a “era das bolsas”. Em 2001 foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – Bolsa Escola, no governo de Fernando Henrique Cardoso; depois, o bolsa alimentação, auxílio gás, entre outras bolsas; e, em 2003, no governo de Luis Inácio (Lula) da Silva, foi criado o Bolsa Família, um programa que unificou o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e o Cartão Alimentação. Para SILVA et al (2007), esse período foi marcado por mudanças no sentido da construção de uma política de transferência de renda em âmbito nacional.

A Lei N° 10.835, de 08 de Janeiro de 2004, de autoria do senador Eduardo Suplicy, que instituiu a Renda Básica de cidadania, pode ser considerada um avanço no sistema de proteção social brasileira pelo seguinte motivo: por se contrapor à configuração dos programas de transferência de renda focalizados ao prever que todo brasileiro ou estrangeiro que resida no país, há mais de cinco anos, tenha o direito a receber, independente de sua condição socioeconômica ou capacidade laboral, um benefício monetário

anual. Contudo, a legislação prevê a operacionalização em etapas da renda básica universal, atendendo primeiro aos mais necessitados, o que é realizado pelo Programa Bolsa Família; ou seja, o benefício da Renda Básica de cidadania, de fato ainda não foi implantado.

Desse modo, os programas de transferência de renda foram transformados no eixo central do sistema de proteção social brasileiro (SILVA,2005). Atualmente, é possível observar um aumento dos gastos com Assistência Social; contudo, a quantidade de recursos destinados aos serviços socioassistenciais é muito menor do que os destinados à transferência de recursos monetários. A transferência de renda mínima constitui a principal estratégia das políticas sociais de cunho neoliberal, adotadas pelo governo brasileiro, o que contribui para a quebra do princípio da universalidade, previsto na Constituição, tornando as políticas sociais residuais, cujo objetivo é garantir apenas o que não for possível alcançar mediante o trabalho. Nesse sentido, Yazbek (2012) ressalta que

No Brasil, nesses últimos anos tornaram-se evidentes essas características neoliberais da política social, face às necessidades sociais da população. Há mais de uma década vêm se evidenciando como característica central da política social brasileira sua direção compensatória e seletiva, centrada em situações-limite em termos de sobrevivência e seu direcionamento aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado (...). Trata-se de um contexto no qual as políticas sociais e especialmente a seguridade social enfrentam profundos paradoxos. Pois se de um lado contam com as garantias constitucionais que pressionam o Estado para o reconhecimento de direitos, por outro se inserem nesse contexto de ajuste às configurações da ordem capitalista internacional, com seu caráter regressivo e conservador, que ameaça o direito e a cidadania, trazendo fortemente a questão da meritocracia e com ela a desuniversalização e a “descidadanização” (IDEM, p.29).

Em junho de 2011 foi instituído, no país, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) sob o governo de Dilma Roussef. Com a finalidade de superar a “Situação de Pobreza no Brasil”, apresenta três eixos de atuação: Inclusão produtiva, Acessos a Serviços e a Garantia de Renda. Com a criação desse Plano, foi estabelecida uma linha de extrema pobreza (calculado em R\$ 70,00 mensais), que é baseada em três índices: Metas do Milênio das Nações Unidas, referentes ao valor de US\$ 1,25 por dia; renda necessária para o

consumo de alimentos; e a faixa do Bolsa Família situada na pobreza extrema (MDS,2011). O Quadro, abaixo, apresenta os programas que integram o Plano Brasil Sem Miséria e as instituições que operacionalizam esses programas.

Quadro1-Programas Integrantes do PBSM e Instituições Federais Responsáveis de Acordo com Eixos Temáticos e Áreas de Atuação.

<p>Eixo Garantia de Renda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil Carinhoso. MDS • Bolsa Família. MDS <p>Eixo Inclusão Produtiva</p> <p>Inclusão Produtiva Rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • PAA. MDS/MDA • Assistência Técnica. MDA • Fomento e Sementes. MDA • Programa Água para Todos. MIR/MDS • Programa Bolsa Verde. MMA <p>Inclusão Produtiva Urbana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mulheres Mil. MEC • Pronatec. MEC • Programa Crescer. CEF, BB, BNB e Basa • Programa Nacional Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). MTE 	<p>Eixo Acesso aos Serviços</p> <p>Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Brasil Alfabetizado. MEC • Mais Educação. MEC <p>Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Unidades Básicas de Saúde (UBS). MS • Brasil Sorridente. MS • Saúde da Família. MS • Olhar Brasil. MS • Farmácia Popular. MS • Rede Cegonha. MS • Saúde na Escola. MS <p>Assistência Social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). MDS • Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas). MDS • Centro POP. MDS • Abrigos. MDS <p>Segurança Alimentar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de Alimentos. MDS • Cozinhas Comunitárias. MDS
--	--

Fonte: Quadro extraído de SOUSA, 2013, p.23.

A instituição do PBSM ocasionou mudanças na proteção social brasileira, no sentido de adequação à tendência internacional de vincular a assistência social as Políticas de Ativação para o mercado de Trabalho. Essa perspectiva é assim defendida por Rômulo Paes-Sousa no texto Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e Mudança na Política¹⁸, a qual enfatiza que o plano “integra-se à tendência internacional de associar a proteção social a políticas de geração de trabalho e renda. Dessa forma, aproxima os conceitos de proteção social e de promoção social” (SOUSA. 2013 p.02). E donde se infere, mais uma vez, que *proteção* e *promoção* são processos diferentes e que só o trabalho promove.

¹⁸ O texto foi publicado pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). O IPC-IG foi desenvolvido por meio de parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Governo do Brasil.

No Brasil, atualmente, além dos programas que constituem unidades de análise desta pesquisa, são implementados pelo governo federal os seguintes Programas de Transferência de Renda:

Benefício de Prestação Continuada (BPC): trata-se de um programa de transferência de renda mensal assegurado na Constituição Federal de 1988. É constituído de um salário mínimo ao qual têm direito idosos, com mais de sessenta e cinco anos de idade, e pessoas com deficiência, incapazes para a vida independente e para o trabalho, sem condições pessoais e familiares de autossustentação. Para acessá-lo é necessário ter uma renda per capita familiar inferior a um quarto do salário mínimo.

Garantia Safra: É um benefício destinado a agricultores familiares que sofreram perda de safra (no mínimo 50% da produção), devido à estiagem ou ao excesso de chuvas. O valor do benefício e a quantidade de agricultores que será beneficiado são definidos anualmente pelo Comitê Gestor do Garantia-Safra, geralmente em julho quando inicia o ano agrícola. O benefício é pago em cinco parcelas iguais, sendo que na safra 2013/2014, o valor do Garantia-Safra foi de R\$ 850,00 divididos em cinco parcelas de R\$ 170,00. Para receber o benefício o agricultor deve ter renda familiar mensal de até um salário mínimo e meio. É obrigatório a participação do agricultor em programas de capacitação e profissionalização para convivência com o semiárido. O programa é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem): Foi instituído pela Lei N° 11.129, de 30 de junho de 2005. Mas, no ano de 2008, com a Lei N° 11.692, de 10 de Junho, os programas Agente Jovem, desenvolvido pelo MDS; Juventude Cidadã e Consórcio Social da Juventude, que era desenvolvido pelo MTE (Ministério do Trabalho e Emprego); e o Programa Saberes da Terra e Escola de Fábrica, do Ministério da Educação, foram integrados ao ProJovem. Este Programa é direcionado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos de idade que visa promover a qualificação profissional, reintegração no processo educacional e desenvolvimento humano. Atualmente é desenvolvido em quatro modalidades:

a) **Projovem Adolescente:** Constitui Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes, sendo destinado a jovens de 15 a 17 anos de

idade, em situação de risco social, cuja família é beneficiária do Programa Bolsa Família. Este Programa é gerido pelo MDS, sendo executado pela equipe dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), e visa complementar a proteção social básica à família, por meio de mecanismos que buscam garantir a convivência familiar e comunitária.

b) **Projovem Trabalhador:** Destinado a jovens de 18 a 29 anos de idade, desempregados e com renda familiar per capita de até meio salário mínimo. Seu objetivo é promover a qualificação do jovem para o mercado de trabalho e este, ao participar do curso de qualificação, recebe uma bolsa no valor de R\$ 100,00 mensal, durante os seis meses de duração do curso.

c) **Projovem Campo:** Destinado a jovens de 18 a 29 anos de idade que atuam na agricultura familiar, visando propiciar-lhes a conclusão do ensino fundamental e a capacitação profissional; Nessa modalidade de provisão, os jovens recebem auxílio financeiro de R\$ 100,00, que poderão ser pagos por até 12 (doze) períodos, desde que tenham 75% de presença nas atividades educacionais.

d) **Projovem Urbano:** Destinado a jovens de 18 a 29 anos de idade que não tenham concluído o ensino fundamental, mas que consigam ler e escrever. Visa possibilitar a conclusão do ensino fundamental, qualificação profissional e preparar o jovem o exercício da cidadania. O Projovem Urbano tem duração de 18 meses e os participantes recebem bolsa de R\$ 100,00.

Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde): Destina-se às famílias em situação de extrema pobreza, que tenham renda per capita mensal de até R\$ 70,00 e que desenvolvam atividades de conservação ambiental em áreas definidas pelo Decreto N° 7.572, de 28 setembro de 2011. Tem como objetivo incentivar a preservação dos ecossistemas, promovendo a cidadania e elevação da renda de seus destinatários. Integra o Plano Brasil Sem Miséria e é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente. As famílias contempladas recebem, trimestralmente, o benefício no valor de R\$ 300,00 durante o prazo de até dois anos, que pode ser prorrogado (SOUSA, 2013).

Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais: Faz parte do Plano Brasil Sem Miséria e é direcionado às famílias compostas de agricultores, povos e comunidades tradicionais em situação de pobreza. É coordenado em parceria pelos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Desenvolvimento Agrário. Busca incentivar a inclusão produtiva das famílias que vivem em áreas rurais, por meio da geração de trabalho e renda com sustentabilidade e da promoção da segurança alimentar e nutricional. Possui duas ações: 1º) Transferência de recursos financeiros não reembolsáveis, no valor de até R\$ 2.400,00 por família, repassado em no máximo três parcelas, no prazo máximo de dois anos; 2º) Disponibilização de serviços de assistência técnica.

Programa de Erradicação do Trabalho Infantil: Como o seu próprio nome indica, trata-se de um programa de transferência direta de renda que visa combater o trabalho infantil. Seu público alvo são as famílias com crianças em situação de trabalho, com menos de 16 anos de idade, com exceção de quando o trabalho é executado na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos. Para acessar o benefício, as famílias devem retirar as crianças da situação de trabalho, garantindo sua participação em atividades socioeducativas que são promovidas pelo PETI. Com a publicação da Portaria n.º 666, de 28 de dezembro de 2005, o PETI foi integrado ao programa Bolsa Família. As famílias em situação de trabalho infantil, com renda per capita igual ou superior a R\$140,00, são incluídas no PETI; as que residem nas áreas urbanas recebem R\$ 40,00, e, as da área rural, R\$ 25,00. Já as famílias com renda inferior a R\$140,00 são incluídas no Bolsa Família, mas devem participar das atividades socioeducativas desenvolvidas pelo PETI.

Renda Mensal Vitalícia (RMV): Trata-se de um benefício em fase terminal, visto que a sua oferta foi extinta em 1996, quando começou de fato a ser concedido o Benefício de Prestação Continuada (BPC), da Assistência Social, que o substituiu. Contudo, ele continua valendo para as pessoas que dele se beneficiavam antes da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LEI 8.742 de 1993), que regulamenta o BPC previsto na Constituição de 1988. A RMV passou por alterações nos critérios de elegibilidade que reduziu,

de 70 anos para 67anos, a idade do beneficiário, e o valor do benefício passou a equivaler a um salário mínimo (SCHWARZER, 2000).

Abono Salarial: Constitui um benefício anual, no valor de um salário mínimo, que é destinado aos trabalhadores do setor público ou privado, que estejam cadastrados no mínimo há cinco anos no PIS (Programa de Integração Social) ou PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público). Para receber o benefício é necessário que o trabalhador tenha exercido atividade remunerada, pelo menos trinta dias no ano anterior e ter renda mensal de até dois salários mínimos (SILVA ET AL. 2003).

Como ilustração, no quadro 2 é apresentada uma síntese dos referidos programas e de seus respectivos conteúdos.

Os programas Bolsa Família, Previdência Rural e Seguro Desemprego que constituem a unidade empírica deste estudo, serão tratados no próximo capítulo.

Quadro 2. Programas de Transferência de Renda

Programa	Critérios/ Valor Benefício
BPC	Destinado aos idosos, com 65 anos e pessoas com deficiência incapacitadas para o trabalho. O Benefício equivale a um salário mínimo mensal.
Garantia Safra	Destinado a agricultores familiares que sofreram perda de safra, devido à estiagem ou excesso de chuvas. O valor do benefício varia a cada ano, sendo pago em cinco parcelas iguais; na safra 2013/2014, o valor do Garantia-Safra foi de R\$ 850,00 divididos em cinco parcelas de R\$ 170,00

ProJovem	<p>Direcionado a jovens de 15 (quinze) a 29 (vinte e nove) anos, sendo executado em quatro modalidades:</p> <p><i>Projovem Trabalhador</i> (jovens de 18 a 29 anos).O valor do benefício equivale a bolsa de R\$ 100,00 mensal, para os participantes do curso de qualificação que tem duração de seis meses;</p> <p><i>Projovem Campo</i> (jovens de 18 a 29 anos) que atuam na agricultura familiar. O auxílio financeiro é de R\$ 100,00. Poderão ser pagos por até 12 (doze) períodos, desde que beneficiários tenham 75% de presença nas atividades educacionais;</p> <p><i>Projovem Urbano</i> (jovens de 18 a 29 anos) que não tenham concluído o ensino fundamental. Os participantes recebem bolsa de R\$ 100,00;</p> <p>Projovem Adolescente (jovens de 15 a 17 anos). Constitui Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Adolescentes</p>
Bolsa Verde	Destina-se às famílias em situação de extrema pobreza, que recebem trimestralmente transferência direta de R\$ 300,00, durante o prazo de até dois anos, que pode ser prorrogado.
Fomento Rural	<p>Direcionado às famílias compostas de agricultores, povos e comunidades tradicionais em situação de pobreza</p> <p>Transfere recursos financeiros no valor de até R\$ 2.400,00 por família, repassado em no máximo três parcelas, no prazo máximo de dois anos; disponibiliza também serviços de assistência técnica.</p>
PETI	Destinados às famílias com crianças em situação de trabalho infantil que tenham menos de 16 anos.
RMV	Extinto em 1996, foi substituído pelo BPC. Por ser vitalício, está em fase de transição terminal. Era destinada a idosos com 67 anos ou incapacitados para o trabalho. O valor pago é de um salário mínimo.
Abono Salarial	Benefício anual no valor de um salário mínimo, destinado aos trabalhadores do setor público o privado, que estejam cadastrados no mínimo há cinco anos no PIS ou PASEP.

Fonte: Elaboração própria.

CAPÍTULO 3

SEGURO-DESEMPREGO, BOLSA FAMÍLIA E PREVIDÊNCIA RURAL COMO CASOS EXEMPLARES.

No Brasil, a *ortodoxia* da ativação para o trabalho também repercute no âmbito das políticas sociais. Para demonstrá-la serão analisados, neste capítulo, os três programas de transferência de renda já mencionados, que constituem a unidade empírica de análise desta dissertação: Seguro Desemprego, Bolsa Família e Previdência Rural.

Por constituírem casos exemplares de tendências ativas não similares, mas igualmente valorizadoras do trabalho, na perspectiva do mérito em detrimento do direito, tornou-se necessário eleger eixos analíticos passíveis de comparação, tais como: definições, antecedentes, processamento e critérios de elegibilidade, acompanhados de dados atuais.

3.1. Seguro Desemprego

O Seguro-Desemprego¹⁹ é um benefício que integra o sistema brasileiro de seguridade social e tem como objetivo prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, dispensado sem justa causa.

Tal benefício também se configura como uma modalidade de transferência de renda, uma vez que por meio dele é realizado o repasse, por parte do poder público, de um valor monetário (SILVA; 2005) a um grupo específico de destinatários que se encontra em situação de desemprego. Portanto, apesar de prestar assistência financeira ao trabalhador

¹⁹ A Lei Nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990 regulamentou o Seguro-Desemprego, definindo, em seu artigo 2º, como finalidade do mesmo: “I - prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa; II - auxiliar os trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para, esse efeito, promover a sua reciclagem profissional”.

temporariamente inativo, por motivos independentes de sua vontade, ele tem como fim último estimular a reinserção do desempregado no mercado de trabalho.

O Seguro-Desemprego foi criado em 1986 e vem sendo modificado com a adoção de novos critérios. De acordo com Fagnani (2005), a sua criação significou um avanço no âmbito das políticas sociais brasileiras. Contudo, desde sua instituição, foi marcado por numerosas restrições ao seu acesso (FAGNANI; 2005).

A criação do Seguro-Desemprego já estava prevista na Constituição Federal brasileira de 1946. O objetivo era assegurar assistência aos desempregados e possibilitar melhorias nas condições de trabalho. Entretanto, ele não foi implementado nesse período. Apenas 40 anos após essa primeira iniciativa formal é que foi desenvolvido no Brasil, em plena ditadura militar.

Efetivamente, as primeiras medidas mais concretas para assegurar assistência ao trabalhador desempregado, como a criação do Fundo de Assistência ao Desemprego (FAD), tiveram início em 1965. Entretanto, somente em 1967, a Constituição outorgada pelos militares, incluiu o Seguro-Desemprego como um dos direitos que deveriam ser assegurados pela Previdência Social; e, ainda, foi estabelecida uma comissão tripartite (trabalhadores, empregadores e governo) para estudar a sua implantação. Porém, segundo Fagnani (2005), a partir de 1968 o projeto foi freado por meio da instituição de instrumentos legais criados pelo Ministério do Trabalho. De acordo com Silva et al. (2003), isso ocorreu, em parte, porque o Brasil atravessava o período do “milagre econômico” e, nessa fase, o tema despertava pouco interesse.

Na década de 1980, com “a denominada crise da dívida”, o Brasil experimentou um período recessivo, responsável por elevadas taxas de inflação. Nesse período, de acordo com Silva et. al. (2003),

intensifica-se o debate sobre alternativas para o desenvolvimento do país, expresso na busca das formas de superação da crise e a necessidade de se consolidar instrumentos para assegurar a todo brasileiro um patamar mínimo de garantias e de proteção social (SILVA et al., p.06).

O debate acerca da instituição do Seguro-desemprego também esteve associado ao processo de redemocratização do Brasil, momento no qual se destaca, no âmbito da Assembleia Nacional Constituinte de 1987, a luta pela garantia de direitos sociais. Graças a essa luta, o referido seguro foi contemplado na Constituição de 1988 como um direito de seguridade social.

Apesar disso, o Seguro-Desemprego instituído pela Lei nº 2.284, de 10/03/1986, apresentava uma grande lacuna: não possuía dotação orçamentária regulamentada, fato que só foi solucionado em 1990, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Mesmo assim, ele continha critérios que restringiam o seu acesso. Segundo Fagnani (2005), “considerando o conjunto desses requisitos, estimava-se na época que apenas 16% dos desempregados teriam direito a requerer o auxílio” (p.154).

Fagnani (2005), ao analisar a Política Social no Brasil no período compreendido entre 1993-2002, ressalta que, nessa época, é possível observar uma incompatibilidade entre estratégia macroeconômica e reforma do Estado com possibilidades efetivas de se promover a inclusão e o desenvolvimento social. Segundo este autor, essa estratégia, de um lado, aumentou a exclusão social (caracterizada pela desestruturação do mercado de trabalho) e, do outro lado, minou a capacidade de intervenção do Estado.

Ainda de acordo com Fagnani (idem), esse período foi marcado pelo reforço às “políticas ativas de emprego”, em resposta ao aumento do desemprego. Nesse momento, foram instituídos os Programas de Treinamento e Qualificação de Mão de Obra e Agricultura Familiar (Pronaf), dentre outros, sendo que a maioria era financiada pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Houve também a ampliação da cobertura do Seguro Desemprego e a transformação do Sistema Nacional de Empregos (Sine) em agência pública de emprego. Ao abordar criticamente essas modificações, o autor destaca que, apesar de positiva, elas não foram suficientes para fazer frente ao problema estrutural do desemprego e ainda refletem um paradoxo que permeou as políticas no período. Nas palavras do autor,

a motivação básica para essa inflexão teve cunho político, em grande medida. Ela representou uma ‘resposta’ oficial ao problema do desemprego, crescente a partir de 1995. Embora

positiva, é importante ressaltar que se tratou de 'resposta' absolutamente insuficiente ante a magnitude e a dimensão estrutural assumida pela desorganização do mercado de trabalho. Esse foi um dos inúmeros paradoxos da política social neste período: de um lado, uma política econômica e um programa de reforma do Estado que 'arrebentam' o mercado e as relações trabalhistas e sindicais, e ampliam a exclusão social; de outro, um conjunto de políticas compensatórias que tentam indicar ações de governo 'preocupado' com o desenvolvimento e a inclusão social (FAGNANI, 1995, p. 436).

No início da implementação do Seguro-Desemprego, na década de 1980, segundo dados do Dieese, menos de 5% dos trabalhadores demitidos do setor formal eram cobertos. Com a Lei 7.998, de 11 de Janeiro de 1990, que adequou o benefício às determinações constitucionais, o Seguro-Desemprego ampliou sua cobertura, de forma que, no ano de 2012, foram gastos aproximadamente R\$ 27,6 bilhões com o seu pagamento. Essa ampliação está ligada às especificidades do Seguro-Desemprego e a fatores estruturais como crescimento do emprego formal e elevada rotatividade no mercado de trabalho brasileiro.

Apesar dessa expressiva ampliação, vários elementos ainda tornam o acesso ao programa restritivo. Segundo dados do Dieese a *taxa de habilidade*, que equivale ao número de trabalhadores que requisitaram o seguro desemprego e se tornaram beneficiários, no ano de 2010, foi 98%. Essa taxa elevada não significa que o acesso ao programa seja amplo e sem restrições. Pelo contrário; isso ocorre devido ao sistema de triagem realizado antes da fase de requerimento do Seguro Desemprego, o qual permite que, apenas trabalhadores que atendam aos critérios determinados pela legislação realizem o requerimento do benefício.

Diante do limite dessa *taxa de habilidade* consideram-se outros dados, com o intuito de demonstrar como o acesso ao Seguro Desemprego vem sendo restringido. A tabela 1, a seguir, mostra as causas das rescisões de contratos de trabalho, de 2000 a 2010.

Tabela 1. Distribuições das Rescisões de Contrato de Trabalho Segundo Suas Causas

Causa	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Rescisão	74,6	72,8	72,0	71,6	70,9	71,6	71,0	71,5	72,3	73,0	72,2
com justa causa	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5
sem justa causa	72,9	71,2	70,4	70,1	69,4	70,2	69,6	70,1	70,9	71,5	70,8
Término de contrato de trabalho	17,9	19,9	20,9	20,9	21,8	21,4	21,5	20,7	20,1	19,2	20,6
Transferência⁽²⁾	6,5	6,0	5,7	6,2	6,2	5,9	6,5	6,7	6,5	6,6	6,4
com ônus para o cedente	1,0	1,0	0,8	0,8	0,7	0,8	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7
sem ônus para o cedente	5,4	5,0	4,9	5,4	5,5	5,1	5,8	6,0	5,9	5,9	5,8
TOTAL⁽³⁾	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MTE. Rais e Coordenação Geral do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional
 Elaboração: DIEESE. Nota: (1) Inclui acidentes ocorridos no trajeto da residência ao trabalho ou vice-versa; (2) transferência ou movimentação do empregado ou do servidor entre estabelecimentos da mesma empresa ou entidade ou para uma nova; (3) inclui, em 2006, os casos de posse de servidores públicos em outro cargo que não pode ser acumulado.

Como pode ser visto ao longo dos anos, houve aumento dos desligamentos por término de contrato de trabalho determinado e, em contrapartida, diminuição das rescisões sem justa causa ou involuntária. Esse dado demonstra que vem diminuindo a quantidade de trabalhadores com direito ao seguro desemprego, pois, como destaca Salvador (2012), a maioria dos trabalhadores no Brasil está inserida em postos de trabalhos precários, temporários, com vínculos trabalhistas frágeis e com relações de trabalho informal. De acordo com o autor, atualmente

a nova ladainha é a flexibilidade do mercado de trabalho, de forma que os empresários possam demitir mais facilmente seus trabalhadores. A flexibilidade também inclui transferir a proteção social do Estado para responsabilidade dos indivíduos. Por consequência, “quanto mais desregulamentada e flexível forem as relações trabalhistas, com mais rapidez passamos de uma sociedade do trabalho para outra de riscos

incalculáveis, tanto do ponto de vista dos indivíduos como do Estado e da política (SALVADOR, 2012., p.47).

Um dos principais critérios de acesso ao Seguro Desemprego é o recebimento de seis meses consecutivos de salários antes da demissão e ainda um período de 16 meses para que o trabalhador desempregado possa realizar novo requerimento. Mas, o tempo de permanência nos empregos vem se tornando mais curto, como mostra o gráfico 1. Nele, é possível observar que, no ano de 2012, os contratos que duraram menos de seis meses correspondem a 45,6% dos desligamentos, o que significa que a curta duração do emprego no Brasil vem se tornando uma crescente tendência (DIEESE; 2014).

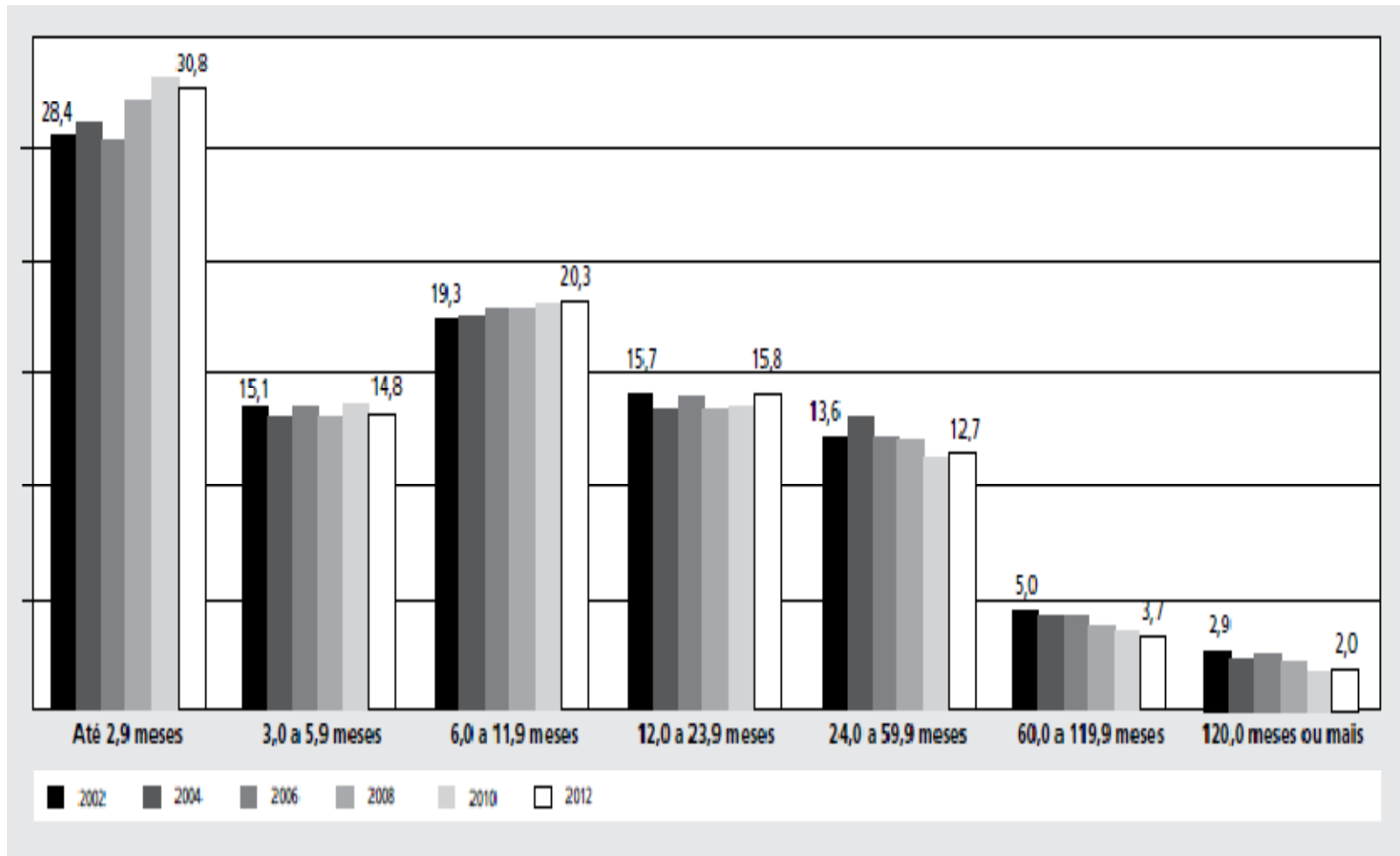
Por conseguinte, a rotatividade do mercado de trabalho no Brasil, a impossibilidade de se comprovar o recebimento de seis meses de salários e o cumprimento da carência para novas solicitações, são fatores que limitam o número de requerimento. Além disso, o reduzido tempo de permanência nos postos de trabalho deve-se pelo não cumprimento da exigência dos seis meses de trabalho para o acesso ao benefício, inviabilizando, assim, o acesso de uma parcela significativa dos trabalhadores ao referido benefício (DIEESE, 2011, p.5).

Assim, em um mercado de trabalho caracterizado pela precarização e flexibilização, esse critério torna o acesso ao Seguro Desemprego cada vez mais restrito.

Outro elemento importante, que demonstra que o Seguro Desemprego, apesar de ter como um dos seus objetivos prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, não abarca um mercado trabalho marcado pelo desemprego estrutural; é que o período de concessão do benefício não equivale atualmente ao tempo médio que um trabalhador fica desempregado. No ano de 2008, na cidade de Salvador²⁰, o tempo médio despendido na procura por trabalho era de aproximadamente 1 ano e 5 meses.

²⁰ Nesse ano Salvador foi área cujo tempo médio foi o maior, a região metropolitana de Porto Alegre o tempo médio foi de oito meses. (Dieese.2009)

Gráfico 1. Distribuição dos desligamentos segundo faixas de tempo de emprego Brasil, anos selecionados (em %).



Fonte: Extraído de DIEESE, 2014.

Dados do Dieese (2014), mostram que, ao longo dos anos 2000, houve diminuição do tempo médio despendido na procura por trabalho. No Distrito Federal, por exemplo, no início dos anos 2000, o tempo médio utilizado na busca por trabalho equivalia a 66 semanas; mas, em 2009, houve uma redução para 57 semanas. Porém, apesar dessa redução, o período que o trabalhador leva para se inserir novamente no mercado de trabalho ainda é maior do que o de concessão do Seguro Desemprego, que é de cinco meses. Assim, após o pagamento do benefício o trabalhador continua desempregado, mas sem renda e desprotegido, o que, em muitos casos, faz com que ele acabe por se sujeitar a trabalhos precários.

O Brasil, como outros países, realizou recentemente mudanças no Seguro Desemprego. Mas, tais mudanças inscrevem-se na lógica da ativação para o mercado de trabalho, condicionando o seu recebimento à participação do trabalhador em cursos de qualificação profissional por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. E também aqui se verifica a associação direta entre *trabalho* e *educação* como instrumento de ativação para o mercado de trabalho, que rebaixa o direito à assistência social do desempregado à condição de *demérito*.

Em 2011 foi publicada a Lei 12.513, que altera a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regulava o Seguro-Desemprego, condicionando o recebimento do benefício à participação do demandante em cursos de qualificação profissional ou de formação inicial. Esses cursos são ofertados por meio da Bolsa-Formação Trabalhador concedida no âmbito do PRONATEC.

Para se ter uma ideia da instrumentalidade da educação ativadora para o trabalho, o Decreto N° 7.721, de 16 de abril, de 2012, regulamenta o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Seguro-Desemprego à comprovação, por parte do requerente, de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada, ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas. Esse critério atualmente é válido apenas para trabalhadores que solicitaram o Seguro-Desemprego três vezes em um período de dez anos. E, caso o trabalhador não cumpra a condicionalidade estipulada no artigo 6º do referido Decreto, seu benefício será cancelado. Confira-se os termos do referido dispositivo legal:

Art. 6º O benefício do seguro-desemprego do trabalhador sujeito à condicionalidade de que trata o **caput** do art. 1º poderá ser cancelado nas seguintes situações: I - recusa pelo trabalhador da pré-matrícula no curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional ofertado; II - não realização pelo trabalhador da matrícula efetiva na instituição de ensino, no prazo estabelecido; e III - evasão do curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional em que estiver matriculado.

Além dessa imperativa condicionalidade o Seguro-Desemprego sofreu outra modificação importante que abrange todos os segurados. Esse processo vem sendo chamado pelo Ministério do Trabalho e Emprego de “Intermediação de Segurados”, que tem como objetivo auxiliar os trabalhadores a retornar ao mercado laboral. Assim, o trabalhador, ao requerer o Seguro-Desemprego, é automaticamente inscrito nesse processo de intermediação que se vale dos seguintes procedimentos. Por meio do SINE, é realizada uma pesquisa em busca de vaga no mercado de trabalho, de acordo com a qualificação do trabalhador desempregado e com o salário que recebia em seu emprego anterior. E caso haja vaga de emprego, o Seguro-Desemprego é cancelado se o trabalhador não aceitá-la.

Para demonstrar como essas alterações na legislação tornaram ainda mais restritivo o Seguro-Desemprego foi elaborado o quadro 3, no qual foram comparados os critérios de acesso e cancelamento do Seguro-Desemprego definidos na Lei nº 7.998, de 11 de janeiro, de 1990, com as alterações definidas na Lei 12.513, de 2011.

Como pode ser observado, não havia na Lei nº 7.998 condicionalidades relacionadas à obrigatoriedade de participar de cursos de qualificação profissional ou pela recusa do trabalhador em aceitar outro emprego. Essas modificações não surgiram do nada; elas são um reflexo de uma grande investida, de cunho neoliberal, contra a garantia de direitos sociais.

Quadro 3. Mudanças no Programa Seguro-Desemprego.

Colunas1	Lei Nº 7.998, de 11/01/1990	Lei nº 12.513, de 26/10/2011
Critérios de acesso	<p>I - ter recebido salários relativos a cada um dos seis (seis) meses imediatamente anteriores à data da dispensa;</p> <p>II - ter sido empregado ou ter exercido atividade legalmente reconhecida como autônoma, durante pelo menos 15 (quinze) meses nos últimos 24 (vinte e quatro) meses;</p> <p>III - não estar em gozo de qualquer benefício previdenciário de prestação continuada, previsto no Regulamento dos Benefícios da Previdência Social, excetuado o auxílio-acidente e o auxílio suplementar previstos;</p> <p>IV - não estar em gozo do auxílio-desemprego; e</p> <p>V - não possuir renda própria de qualquer natureza suficiente à sua manutenção e de sua família.</p>	<p>§ 1º A União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas.</p> <p>§ 2º O Poder Executivo regulamentará os critérios e requisitos para a concessão da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego nos casos previstos no § 1º, considerando a disponibilidade de bolsas-formação no âmbito do Pronatec ou de vagas gratuitas na rede de educação profissional e tecnológica para o cumprimento da condicionalidade pelos respectivos beneficiários.</p> <p>§ 3º A oferta de bolsa para formação dos trabalhadores de que trata este artigo considerará, entre outros critérios, a capacidade de oferta, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador." (NR)</p>
Critérios de Cancelamento	<p>I.admissão do trabalhador em novo emprego;</p> <p>II - início de percepção de benefício de prestação continuada da Previdência Social,</p> <p>III - início de percepção de auxílio-desemprego.</p>	<p>I - Pela recusa por parte do trabalhador desempregado de outro emprego condizente com sua qualificação registrada ou declarada e com sua remuneração anterior;</p> <p>II - Por comprovação de falsidade na prestação das informações necessárias à habilitação;</p> <p>III - por comprovação de fraude visando à percepção indevida do benefício do seguro-desemprego; ou</p> <p>IV - por morte do segurado.</p> <p>§ 1º Nos casos previstos nos incisos I a III deste artigo, será suspenso por um período de 2 (dois) anos, ressalvado o prazo de carência, o direito do trabalhador à percepção do seguro-desemprego, dobrando-se este período em caso de reincidência. § 2º O benefício poderá ser cancelado na hipótese de o beneficiário deixar de cumprir a condicionalidade de que trata o § 1º do art. 3º desta Lei, na forma do regulamento." (NR)</p>

Fonte: Elaboração própria.

Diante dessas mudanças, Chahada (2009) levanta a seguinte questão: seria possível a adoção do modelo dinamarquês de *flexicurity* (flexibilidade no mercado de trabalho com segurança social) no Brasil? Para o autor, em caso positivo, seria necessária a realização, no Brasil, de “reformas modernizantes” (IDEM, p.09), que articulassem a ampliação dos gastos com políticas ativas com o seguro-desemprego. Mesmo assim, não se pode esquecer que a *flexicurity* é uma experiência típica de um país escandinavo, com tradição de respeito aos direitos sociais, e que, justamente com essa experiência, ele vem se afastando dessa tradição.

No Brasil, e certamente no mundo, o Seguro-Desemprego é uma conquista, de suma importância no âmbito da Seguridade Social. Em uma sociedade, como a brasileira, que perdeu o estatuto da estabilidade do emprego, e onde o desemprego se tornou trivial, a sua existência constitui um marco para a política social. Afinal, ele tem a função precípua de garantir um rendimento ao trabalhador fora do mercado de trabalho, o que, em tese, o relaciona à assistência social, não obstante os seus critérios, desde a sua formulação inicial, restringirem o acesso de uma parcela significativa dos trabalhadores.

Ademais, as mudanças geradas pela Lei 12.513/2011, além de intensificarem restrição, lança o Seguro-Desemprego na lógica da ativação para mercado de trabalho precário, desprotegido e mal remunerado. Prepondera, assim, a vinculação do Seguro-Desemprego com o trabalho (não importa qual) e, por isso, os seus beneficiários não são alvo de preconceitos e estigmas frequentemente impingidos aos demandantes da assistência social.

3.2. Programa Bolsa Família

No período de transição do segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) para o primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foi realizado diagnóstico acerca dos programas sociais brasileiros, o qual apontou a necessidade de unificação dos programas de transferência de renda. De acordo com Brito; Soares (2010), “ao final de 2003, havia, portanto, múltiplos programas de transferência de renda superpostos, com benefícios diferentes, públicos-alvo similares, duplicação de esforços e confusão gerencial” (p.09).

O PBF resultou dessa unificação, no governo Lula. Foi criado em outubro de 2003, por meio de Medida Provisória e instituído pela lei nº10.836, de 2004. Da sua composição participaram os seguintes programas: Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à Educação – Bolsa Escola; Programa Bolsa Alimentação; Auxílio Gás e Cartão Alimentação. Posteriormente associado ao PET, o PBF tinha como objetivo enfrentar a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias pobres, caracterizando-se por apresentar contrapartidas relacionadas à educação e à saúde (SILVA, 2005; BRITO; SOARES, IDEM).

O referido Programa foi inicialmente integrado ao Fome Zero, estratégia do governo federal que buscava garantir o direito à alimentação, inserido na promoção da segurança alimentar e nutricional voltada para inclusão social. Posteriormente, passou a ter configuração própria e execução a partir da articulação de três dimensões.

A primeira ancora-se no alívio imediato da pobreza a ser alcançado por meio da transferência de um auxílio monetário às famílias;

A segunda consiste no estabelecimento de condicionalidades com vista à redução, em longo prazo, da pobreza entre gerações, por meio do acesso aos serviços de educação, saúde e assistência social. As famílias beneficiárias também têm de se comprometer a não sujeitar as crianças ao trabalho infantil. As condicionalidades consistem na frequência escolar mínima de 85%, no caso de crianças de 06 a 15 anos, e 75% no caso de jovens de 16 e 17 anos; e no acompanhamento pré-natal, nutricional e de vacinação do crescimento e desenvolvimento da criança. No âmbito da assistência social, as condicionalidades estão relacionadas à participação, dos jovens beneficiários, com risco de inserção em trabalho infantil, nos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) desenvolvidos pelo PETI.

Sobre as condicionalidades do PBF, Cunha (2009) entende que as mesmas consistem em uma espécie de contrato entre as famílias beneficiárias e o poder público. Nessa perspectiva, o seu cumprimento possibilita a ampliação do acesso a direitos sociais básicos, “que só se viabiliza se o acompanhamento for compartilhado pelas três esferas de governo, sociedade

e pelas próprias famílias” (p.314). Entretanto, essa compreensão é contraditória, pois é justamente a impossibilidade de acessar direitos sociais, que torna essas famílias elegíveis ao Programa (STEIN, 2005).

Brito e Soares (2010) apontam que, no início da implantação do PBF, o monitoramento das condicionalidades não se mostrava como um fator prioritário para os gestores. Todavia, no ano de 2004 a mídia e a opinião pública passaram a contestar a falta de controle do cumprimento das condicionalidades e o governo foi acusado de transformar o Programa Bolsa Escola “numa versão paternalista e ultrapassada de assistência social” (Idem p.12). Segundo essas críticas, sem a verificação das condicionalidades, o Bolsa Família se resumia a “dar o peixe”, sem “ensinar a pescar” (IDEM, p.12), o que ocasionou a implantação do sistema de monitoramento de condicionalidades (SICON) e o estabelecimento de sanções em caso de não cumprimento das condições impostas.

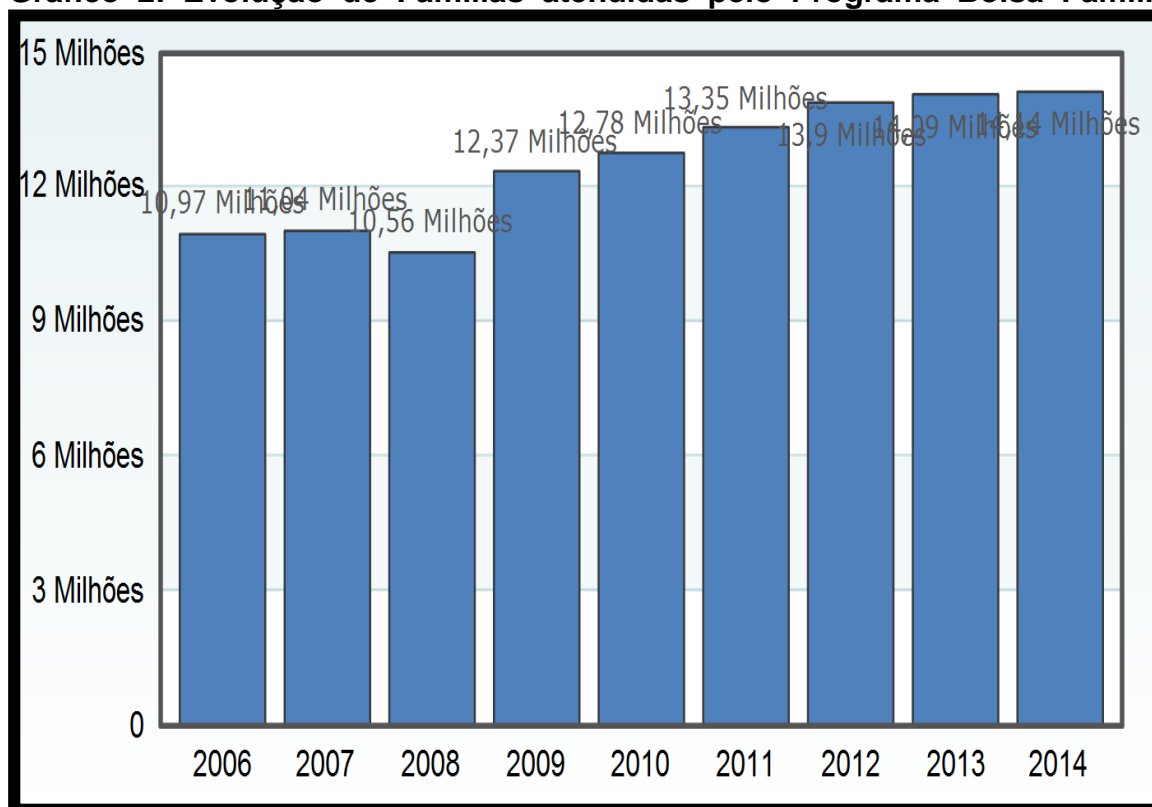
A terceira dimensão do PBF está relacionada à articulação do Programa com outras políticas públicas, com o objetivo de desenvolver as capacidades das famílias para que estas possam sair da situação de vulnerabilidade social. Como ressalta Cunha,

essa dimensão objetiva permitir que as famílias desenvolvam suas capacidades de forma a estar em situação mais satisfatória do que aquela em que estavam antes de sua inclusão no programa. Para outras famílias, o acesso a ações complementares pode contribuir para que elas não demandem mais o benefício, em função da possibilidade de prover renda a partir do **seu próprio trabalho** (idem, 201, p. 342) (grifo adicionado).

As ações complementares referidas na citação acima são desenvolvidas nas áreas de Educação e Cultura; Desenvolvimento Regional; Trabalho, Emprego e Renda, e são desenvolvidas pelas três esferas de governo - União, estados e municípios - e pela sociedade civil. Dentre as ações complementares ganham destaque aquelas voltadas para a geração de trabalho e renda e para o aumento da escolaridade, pois essas ações, na medida em que incentivam o trabalho, contribuem para que as famílias deixem de ser beneficiárias do Programa.

Atualmente, o PBF é o principal programa de transferência de renda brasileiro e modelo para implantação de experiências congêneres em outros países. Atende famílias em situação de extrema pobreza (com renda per capita inferior ou igual a R\$ 77,00) e de pobreza (famílias com renda per capita de R\$ 77,01 até R\$ 154,00 e que tenham em sua composição familiar crianças de até 15 anos, gestantes e /ou nutrizes)²¹. Sua cobertura atual é de 14,14 milhões de famílias em todos os municípios brasileiros, mas tem-se conhecimento de que existe um número significativo de famílias cadastradas para o acesso ao benefício que não são atendidas. O gráfico 2 demonstra a evolução da cobertura do Programa, entre 2006 e em 2014.

Gráfico 2: Evolução de Famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família.



Fonte: MDS/SAGI. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/relatorio.php#Beneficios>.

²¹ Em abril de 2014 foi publicado o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, que altera as linhas de pobreza e extrema pobreza do Programa Bolsa Família e também reajusta os valores dos benefícios a partir de 1º junho de 2014. Antes do Decreto entrar em vigor, famílias pobres eram aquelas com renda per capita de até R\$ 140,00 e em situação de extrema pobreza com renda per capita inferior ou igual a R\$ 70,00.

A gestão do Programa é descentralizada e conta com a participação da União, dos estados-membros e dos municípios. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), é o responsável pela sua gestão em âmbito nacional. O cadastramento das famílias no PBF é feita pelos municípios por meio do Cadastro Único para programas sociais (CadÚnico), que é o instrumento utilizado para identificação e caracterização socioeconômica das famílias inseridas nos programas do governo federal. Para ser inserida no CadÚnico, a família deverá ter renda mensal per capita de até meio salário mínimo²²; entretanto, no caso do PBF, a família deverá se enquadrar nos critérios de elegibilidade do Programa.

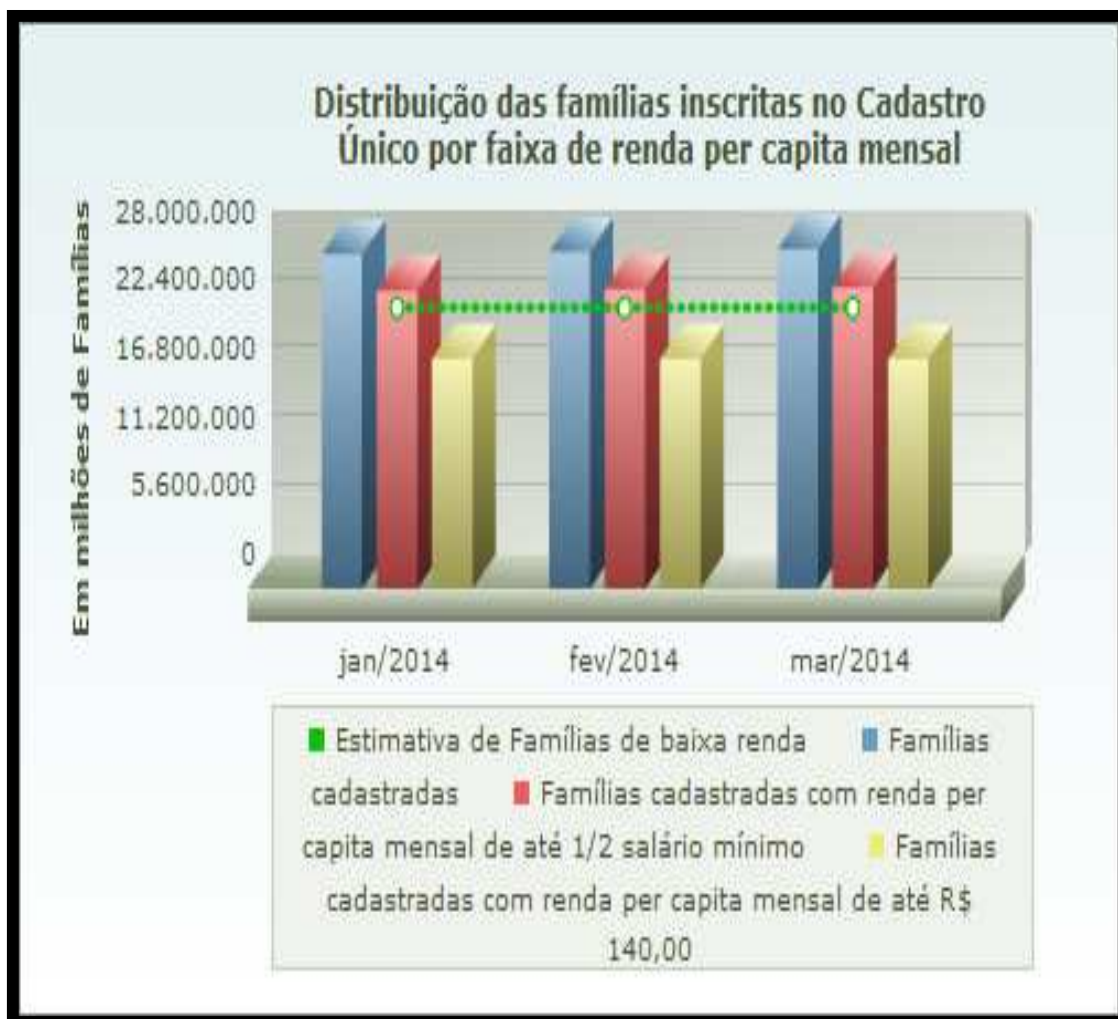
Além disso, vale ressaltar que, mesmo preenchendo todos os critérios para receber o benefício, o cadastramento, como já foi insinuado, não implica entrada imediata das famílias cadastradas no PBF. Elas são inseridas no Programa de acordo com uma estimativa de famílias pobres de cada município, que é realizada pelo MDS, baseado na Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD), do IBGE. Assim, para receber o benefício, a família deverá aguardar sua habilitação pelo MDS, o que depende de disponibilidade financeira e orçamentária (AGATTE, 2010; MDS/ SAGI). Sobre essa dependência de recursos, que se sobrepõem às necessidades básicas das pessoas, Lavinias (2000) pondera ser uma característica dos programas de transferência de renda que não possuem *status* de direito, ou seja, programas nos quais “nem todos os pobres acabam sendo atendidos, embora habilitados” (p.9). Esta é uma das limitações do PBF que, ao afastá-lo da cidadania, o submete, sem salvaguardas, aos ditames da meritocracia referenciada no trabalho assalariado ou autorrentável.

O gráfico 3 apresenta a distribuição das famílias cadastradas no CadÚnico. Nele, é possível confirmar que, apesar da expansão da cobertura do PBF existe uma parcela da população brasileira ainda excluída de seu acesso. Em março de 2013 havia 18.753.362 famílias cadastradas com renda per capita mensal

²² Pode ser realizado cadastramento de famílias com renda mensal per capita superior a meio salário mínimo, desde que essas famílias participem de programas sociais implementados pelo Governo Federal, Estados ou Municípios. Além do acesso ao Bolsa Família, a inscrição no CadÚnico também possibilita o acesso ao programa Tarifa Social de Energia Elétrica, Telefone Popular, Programas Habitacionais, Passe Livre Interestadual, Aposentadoria para Pessoa de Baixa Renda, Isenção de pagamento de taxa de inscrição em concursos públicos, dentre outros.

de até R\$ 140,00; contudo, nesse período, conforme dados da SAGI/MDS, apenas 14,5 milhões família estavam recebendo o benefício.

Gráfico 3 : Distribuição das famílias inscritas no Cadastro Único por faixa de renda per capita mensal



Fonte: MDS/SAGI.

No ano de 2011, com a sua integração ao Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), que tem como principal objetivo a superação da pobreza extrema até o final de 2014, o PBF foi ampliado. Houve aumento do limite de Benefícios Variáveis que a família pode receber, de três para cinco benefícios; criação do Benefício Variável à Gestante, que atende famílias com mulheres grávidas; criação do Benefício Variável Nutriz, destinado a famílias compostas por crianças de 0 a seis meses; e o cartão do PBF passou a ser usado para pagamento de

outros benefícios como o Programa de Apoio à Conservação Ambiental (Bolsa Verde) e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.

Além disso, em 2012, com a implementação do Brasil Carinhoso²³, que compõe o PBSM, foi criado o Benefício de Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP), destinado, inicialmente, a famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos, que, mesmo recebendo o PBF, ainda se encontravam em situação de extrema pobreza (renda per capita inferior ou igual a R\$ 70,00); para tanto, o recurso transferido corresponde, na visão do governo, ao valor necessário para superação da extrema pobreza. Posteriormente, esse benefício passou a ser chamado apenas de Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) e foi estendido a todos os beneficiários do PBF, em situação de pobreza extrema, mesmo que não tenham em sua composição familiar crianças e adolescente.

Os montantes transferidos pelo PBF variam, a partir da composição familiar e da renda per capita. No mês de maio, de 2014, o valor médio transferido foi de R\$ 149,76. Como pode ser visto no quadro 4, o Programa dispõe de seis tipos de benefícios, cujos montantes transferidos variam entre R\$ 35 a R\$ 336.

²³ O Brasil Carinhoso articula ações de educação, saúde e assistência social, direcionadas às crianças de zero a seis anos, e desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação (MEC). Além das modificações no PBF, dentre as ações do Brasil Carinhoso destacam-se: a Expansão do Programa Saúde na Escola, visando ampliar o acesso a saúde, e a ampliação do acesso a creches, principalmente para os beneficiários do Bolsa Família.

Quadro 4 . Benefícios do Programa Bolsa Família.

Benefício	Valor	Regra
Benefício Básico	R\$ 77,00	Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal per capita menor ou igual a R\$ 70,00) Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
Benefício Variável de 0 a 15 anos	R\$35 a R\$160	Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade; sendo que a família poderá receber até cinco benefícios variáveis.
Benefício Variável à Gestante (BVG)	R\$ 35	Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
Benefício Variável Nutriz (BVN)	R\$ 35	Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
Benefício Variável Vinculado ao Adolescente(BVJ)	R\$ 42	Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; Limite de até dois benefícios por família; O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)	Definido caso a caso	Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 70,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar. Neste caso, o recurso transferido equivale ao valor necessário a superação da “Situação de Pobreza Extrema”

Fonte: Elaboração própria.

Yazbek (2012) ressalta, que os Programas de transferência de renda, orientados pela ideologia neoliberal, apresentam problemas estruturais que restringem a inclusão da população pobre e diminuem a possibilidade de impactos expressivos na redução da pobreza. Dentre os problemas estruturais, a autora destaca, em primeiro lugar, a escolha apenas do critério de renda para definição da pobreza e da extrema pobreza elegíveis aos programas. Esse critério, para Yazbek (2012), “além de não considerar a dimensão multidimensional da pobreza, fixa para inclusão uma renda *per capita* familiar bastante baixa, deixando de fora muitas famílias que vivenciam extremas dificuldades” (IDEM, p.310).

O segundo problema estrutural destacado pela autora é o valor do benefício transferido para as famílias, que é extremamente baixo, apesar dos reajustes realizados visando propiciar que os beneficiários superem a linha de pobreza (YAZBEK;2012). Sobre esse aspecto, Agatte (2010) reforça que, apesar de vários estudos demonstrarem a contribuição do PBF na redução da pobreza e no seu impacto na renda familiar, o valor do benefício é muito pequeno para suprir todas as necessidades básicas.

No Bolsa Família é possível identificar a culpabilização do beneficiário a partir da ideia de que a assistência social só é aceitável na ausência do trabalho. Essa questão parece ser mais explícita por ser tratar de repasse de dinheiro, que, dissociada do trabalho, tradicionalmente remete à esmola; por isso, mesmo que essa quantia seja irrisória frente às necessidades sociais, os beneficiários têm que cumprir, como uma espécie de expiação pelo fato de serem pobres, as condicionalidades dos programas, o que os empurra para a estigmatização; pois, como já visto, essa provisão não é formalmente entendida como um direito social, mas sim, como uma ajuda do Estado às pessoas que fracassaram em sua obrigação “moral” de conseguir prover o seu próprio sustento.

Uma prova dessa afirmação, é o frequente questionamento do Bolsa Família quanto a sua potencialidade de estimular a “vagabundagem”, o que pode ser verificado na imagem apresentada a seguir, dentre as várias que circulam com esse mesmo tipo de crítica. Isso demonstra que a falta de legitimidade desse programa está intimamente relacionada à sua desvinculação do trabalho e à sua vinculação à assistência social.



Fonte: <http://chargistaamancio.blogspot.com.br/2011/09/cartao-amarelo-tn-bolsa-familia.html>

3.3. Previdência Rural

Previdência Rural é um programa que praticamente universalizou a proteção social aos trabalhadores do campo, a partir do rompimento com a lógica clientelista que marcava o programa antecessor de Assistência Rural, gerido pelo Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Mas, mesmo sendo um subsistema da política de previdência social brasileira, a Previdência Rural é vista como uma prática assistencial de transferência de renda, por não ser mantida pela contribuição direta do beneficiário, ainda que no seu desenho esteja prevista uma contribuição, que é diferente da do regime geral da previdência, como será mostrado mais adiante.

A Lei Eloy Chaves de 1923 é considerada o marco legal da constituição do sistema previdenciário brasileiro. Ela instituiu as Caixas de Aposentadorias e Pensões que apenas contemplavam os trabalhadores urbanos; os rurais,

somente foram incluídos no referido sistema na da década de 1960. De acordo com Schwarzer (2000a), apesar de a população rural, nesse período, ser maioria no país, ela ainda não tinha capacidade de pressionar o Estado para ampliar a proteção social que fora criada na área urbana, no rastro do processo de industrialização nacional.

A criação do Estatuto do Trabalhador Rural, Lei 4.214, de 1963, foi uma das primeiras iniciativas para ampliar cobertura da previdência social aos trabalhadores do campo. O Estatuto regulamentou os sindicatos rurais e determinou a criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL). Contudo, apesar do avanço que representou, o Estatuto do Trabalhador Rural não possibilitou a estruturação de um sistema de proteção social para os trabalhadores do campo (SCHWARZER, 2000a; DELGADO; CARDOSO, 1999).

Em 1972, com o Programa de Assistência Rural (PRORURAL), administrado pelo FUNRURAL, então implantado, foi ampliado no Brasil o sistema previdenciário, inicialmente para trabalhadores rurais e, depois, para pescadores e garimpeiros. Os benefícios que compunham o referido Programa eram:

- ✚ - aposentadoria por idade (65 anos) ou por invalidez, no valor de meio salário mínimo;
- ✚ Pensão por morte, cujo benefício equivalia a 30% do salário mínimo;
- ✚ serviços de saúde;
- ✚ auxílio funeral;
- ✚ seguro de acidentes de trabalho rural;
- ✚ Renda Mensal Vitalícia (RMV), que era destinada aos idosos a partir dos 70 anos de idade e inválidos (incapazes de trabalhar), que não cumpriam os requisitos para a aposentadoria ou pensão. Esse benefício também equivalia a meio salário mínimo.

Para acessar os benefícios era necessário comprovar a idade ou incapacidade para o trabalho e ter exercido atividade rural no período de doze meses, não necessariamente consecutivos, nos últimos três anos precedentes à solicitação. O financiamento do PRORURAL/FUNRURAL era bancado pela comercialização da produção rural, que equivalia a 2%, e a percentagem de 2,4% da folha de salário da área urbana (SCHWARZER, 2000a; DELGADO; CASTRO,

2003). Essa modalidade de financiamento, que não onera diretamente o beneficiário, é que tem sido alvo de interpretações dissonantes. Para uns, adeptos dos direitos sociais, ele inaugurou um mecanismo redistributivo no contexto da previdência social brasileira, retirando recursos concentrados da cidade para distribuí-los no campo. Mas, os adeptos da meritocracia, que constitui a maioria, o vêem como um mecanismo meramente assistencial, que fere a lógica contratual do seguro, e, por isso, é moralmente condenável.

Uma das acusações mais reiteradas é a de que o PRORURAL/FUNRURAL foi marcado por apresentar um modelo assistencialista, com formas de acesso excludentes, e por sua gestão ser caracterizada pelo clientelismo e vinculada a interesses eleitorais. Por ser destinado ao “chefe da família”, ele excluía, em muitos casos, as mulheres, que só eram beneficiárias caso fossem as principais responsáveis pela família ou trabalhadoras rurais.

Em 1977 o FUNRURAL foi extinto, passando a administração das aposentadorias e pensões para o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), e a assistência médica para o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

O rompimento definitivo com o sistema, que caracterizou o PRORURAL/FUNRURAL, ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que inovou ao garantir o acesso universal do trabalhador rural à previdência social por meio da previdência rural. Nesse sentido, Schwarzer (2000a), ressalta que a Constituição de 1988, ocasionou uma mudança conceitual profunda no sistema previdenciário brasileiro,

pois extinguiu-se o tratamento administrativo-institucional separado dado até então ao setor rural na Previdência Social e incluiu-se os trabalhadores rurais e os segurados produtores familiares, chamados de “segurados especiais”, no plano de benefícios normal do Regime Geral de Previdência Social. As mulheres trabalhadoras rurais vieram a ter acesso à aposentadoria independentemente de o cônjuge já ser beneficiário ou não (p. 76)

Assim, apesar de a previdência rural ser um subsistema da previdência e ter como principal função transferir renda aos trabalhadores inativos do campo, é

caracterizado como uma política social que possibilitou o reconhecimento do direito do trabalhador rural na previdência social. Destina-se ao trabalhador rural, idoso, em licença para tratamento de saúde ou acidentado no trabalho e a seus familiares em caso de óbito do trabalhador titular. E apresenta caráter inovador e revolucionário pelos seguintes motivos: por desvincular a previdência social do contrato de trabalho formal; e por considerar o regime de economia familiar na previdência social (DELGADO; CARDOSO, 1999). Esta característica pode ser claramente observada no § 8º do artigo 195 de Constituição de 1988, a saber:

O produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rurais e o pescador artesanal, bem como os respectivos cônjuges, que exerçam suas atividades em regime de economia familiar, sem empregados permanentes, contribuirão para a seguridade social mediante a aplicação de uma alíquota sobre o resultado da comercialização da produção e farão jus aos benefícios nos termos da lei.

Assim, enquanto o PRORURAL foi marcado por um regime assistencial com perfil clientelista, para Schwarzer (2000b) a previdência rural garante a proteção social básica (que não deixa de ser assistencial) e é mais desmercantilizante e abrangente. De acordo com Schwarzer (2000b), a Previdência Rural no Brasil estabeleceu-se a partir de um movimento contrário à tendência focalizadora internacional, na década de 1990, ao universalizar a cobertura previdenciária sob a regência dos dispositivos da Constituição Federal de 1988. A partir de então, foi criada a figura do “segurado especial”, que abrange todo um grupo de beneficiários, já citados, considerando o trabalho informal e a economia familiar.

Quanto aos critérios de elegibilidade para acesso e fruição desse benefício, houve grandes mudanças na política em si e numerosas críticas contrárias a sua especificidade em relação à previdência urbana. Tais mudanças podem ser assim resumidas:

a) desde o fim do PRORURAL, houve redução da idade para aposentadoria, que passou a ser de 60 anos para homens e de 55 anos para mulheres;

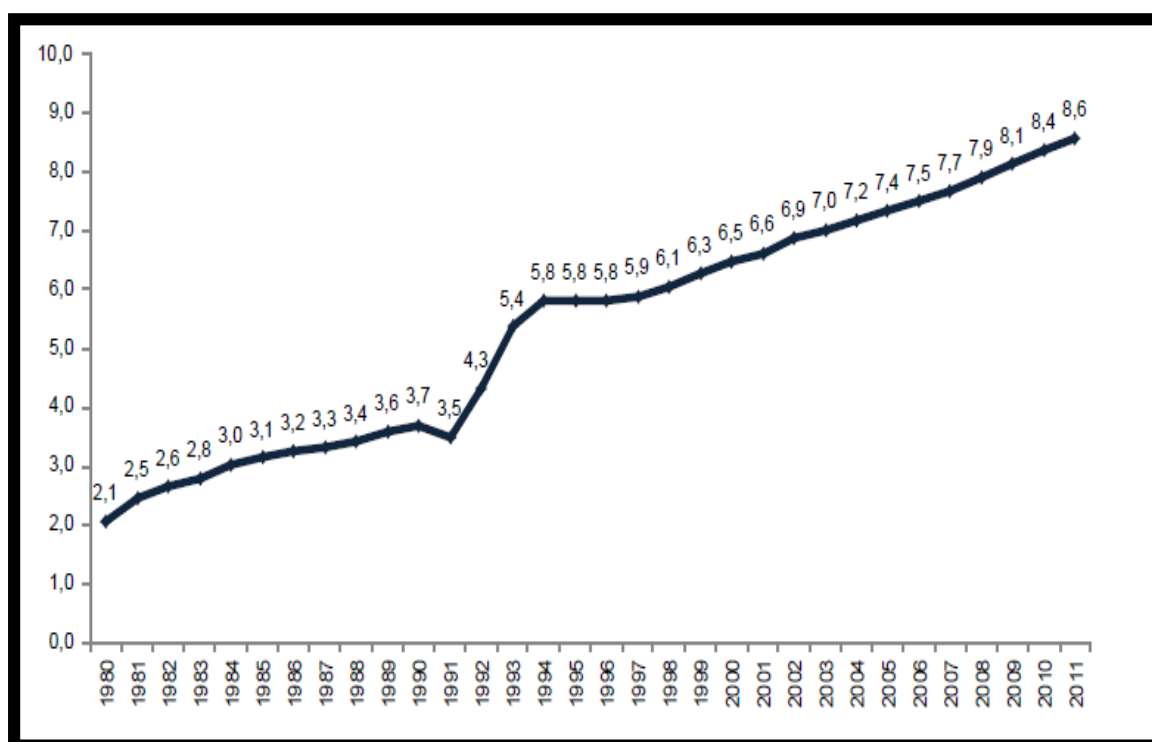
b) passou a vigorar a igualdade nas condições de acesso entre homens e mulheres ao direito a Previdência Rural, o que rompeu com uma característica excludente do PRORURAL, que beneficiava apenas o chefe da

família (na maioria dos casos homens);

c) o seu financiamento não decorre da contribuição direta do trabalhador, como acontece com a previdência urbana. Tal financiamento conta com a contribuição sobre a comercialização da produção rural com um percentual de 2,3%. Nesse particular, foi mantida a lógica de financiamento anterior, que muito incomoda os adeptos do seguro, e que a tem estigmatizado por revelar uma face assistencial.

O gráfico abaixo apresenta a evolução da quantidade dos benefícios rurais concedidos de 1980 a 2011, demonstrando como a instituição da Previdência Rural ampliou o acesso dos trabalhadores aos benefícios previdenciários.

Gráfico 5: Evolução da quantidade de benefícios rurais mantidos/emitidos de 1980 a 2011 em milhões – posição em dezembro de cada ano.



Fonte: gráfico extraído Santos et al , 2013, p.11.

Com efeito, apesar de não constar na Lei, a principal fonte de financiamento da previdência rural, segundo DELGADO; CASTRO (2003), continua sendo a contribuição patronal urbana que, no período do PRORURAL, tinha uma vinculação formal de 2,4%. Essa vinculação, como já foi salientado,

permanece, mas agora implícita no orçamento da previdência social. É justamente esta particularidade que é alvo de críticas mordazes já mencionadas. É o caso dos economistas que elaboraram o documento chamado de “Agenda Perdida²⁴”, na qual é defendido que os programas compensatórios

com base em transferências diretas que aliviam a pobreza sem transformar a capacidade de geração de renda (por exemplo, o Programa de Aposentadoria Rural) (p.46) devem compor de forma significativa as políticas sociais brasileiras, desde que não impeçam o pobre da capacidade de gerir o seu próprio sustento (LISBOA, 2002).

A Previdência Rural, contudo, avança ao considerar o trabalho informal e a economia familiar. O critério básico para nela ser incluído é o *trabalho* rural. Entretanto, por ter uma forma de contribuição distinta, incidente na comercialização da produção, e não no salário do trabalhador, ela tem uma lógica não contratual, que a aproxima da lógica não contributiva da assistência social. Isto é, ela tem caráter de gratuidade para o trabalhador rural (chamado de produtor rural), visto que este não o financia. No entanto, formalmente, ela não integra a política de assistência social brasileira. As análises que a descrevem como sendo um subsistema da assistência social, e não da previdência, reproduzem uma concepção negativa que associa a assistência à benesse ou à esmola.

²⁴ A agenda perdida foi elaborada em 2002, por doze economistas de filiação neoliberal, como subsídio ao então candidato à presidência da República Ciro Gomes e, posteriormente, ao candidato concorrente Lula da Silva - quando Ciro Gomes começou a decrescer na preferência de votos. Tal documento, de cinquenta e quatro páginas, apresenta um diagnóstico da situação econômica e social do Brasil e estratégias para o crescimento da economia e redução das desigualdades sociais.

CAPÍTULO 4

ANÁLISE COMPARADA DA DIFERENÇA DE LEGITIMIDADE DO BOLSA FAMÍLIA, PREVIDÊNCIA RURAL E SEGURO DESEMPREGO

Nesse capítulo será efetuada análise comparada da diferença de legitimidade social e política do Bolsa Família, Seguro-Desemprego e Previdência Rural, baseada nas suas respectivas vinculações com o trabalho e assistência social; e na sua maior ou menor relação de correspondência com a *meritocracia*, advinda da autorresponsabilização do beneficiário pelo seu próprio, e não com o *direito* incondicional à proteção social pública.

4.1. Proteção social contemporânea e destituição de direitos

São comuns análises que defendem que, se houver trabalho para todos, a assistência social não existiria; porém, devido ao fato de o mercado de trabalho ser imperfeito, a assistência social é aceita, desde que não fira a ética do trabalho e nem transforme o pobre em beneficiário privilegiado (PEREIRA;1996). Nessa perspectiva, a assistência social assume a conotação de “uma medida que, embora desmercadorizável, em princípio, porque não visa ao lucro, guia-se pelo critério da mercadorização e, embora substitua o trabalho, que é considerado nobre, é tida como ignóbil” (idem, p.23), mas que deve ser usada como um mal necessário.

Ao privilegiar ações sociais focalizadas e emergenciais, justificadas pela categoria excrescente de “pobreza absoluta”, e não “pobreza relativa ou desigualdade social”, a assistência social configura-se um anti direito, que não livra o pobre da situação de pobreza e reforça as opiniões negativas a seu respeito (PEREIRA;1996). Essa noção de pobreza acaba por legitimar mecanismos de restrição da demanda por benefícios e serviços assistenciais, dentre os quais destaca-se

o estigma, que é geralmente estimulado tanto pela compulsão oficial de controle de possíveis fraudes, a serem praticadas pelos destinatários da assistência social, quanto pelos ‘testes de meio’ ou comprovação rigorosa da pobreza.,

que têm submetido os pobres às mais constrangedoras e humilhantes inspeções em sua vida privada (PEREIRA, 1996, p. 25).

A assistência social contemporânea ao ser usada no processo de ativação dos pobres para o mercado de trabalho assemelha as antigas Leis dos Pobres inglesas (*Poor Laws*), nas quais a proteção social caracterizava-se como punitiva e estigmatizante. Pereira (2013) assinala as características das referidas Leis que foram resgatadas nos sistemas de proteção social contemporâneos:

- a) A distinção conceitual entre pobreza e indigência, para focalizar a assistência pública nos mais pobres entre os pobres;
- b) A ativação compulsória dos pobres capazes de trabalhar para atividades produtivas, remuneradas, geralmente providenciadas pelo próprio Estado;
- c) A instituição dos testes de meios ou as famigeradas comprovações de pobreza para selecionar os merecedores da ajuda pública dos não merecedores;
- d) A adoção de condicionalidades e do princípio da menor elegibilidade de acordo com o qual o valor monetário dos benefícios sociais terá de ser menor do que o pior salário (IDEM, p.643).

Uma diferença dos PTRs contemporâneos em relação à *Speenhamland Law*, de 1795 - e primeira iniciativa do gênero, caracterizada por representar um diferencial face às *Poor Laws* precedentes - é que a legislação oitocentista possibilitou à pessoa beneficiária, a percepção do recurso recebido como um direito, e não benesse. “É como se já estivesse embutido na consciência das massas daquela época a ideia do direito à assistência” (PEREIRA, 2011, p.69).

Essa noção de direito foi rejeitada pelas políticas sociais de cunho liberal, que se implantaram com a *Poor Law Amendment Act*, de 1834, que, por sua vez, reformou as anteriores Leis dos Pobres inglesas e dissociou a transferência de renda, inaugurada pela *Speenhamland Law*, do estatuto do direito. E, como pode ser observado nos atuais PTRs, os beneficiários eram sujeitos a condicionalidades e recebiam o benefício como ajuda emergencial.

Em pesquisa²⁵ realizada por Rego e Pinzani, (2013), entre 2006 e 2011,

²⁵ Foram entrevistadas 150 mulheres residentes em Alagoas, Vale do Jequitinhonha (MG), Piauí, Recife e do Maranhão. Os resultados da pesquisa foram publicados no livro intitulado “Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.”

com beneficiárias do PBF, a maioria das entrevistadas, ou seja 75 %, afirmaram que o PBF é um favor concedido porque o ex-presidente Luis Inácio Lula da Silva foi pobre e, por isso, reconhece a situação vivida por essa população. Apenas 25% afirmaram que o PBF é dever do governo; porém, só cinco mulheres empregaram o conceito “direito”, e apenas duas indicaram que compreendem o significado desse conceito. Seguem trechos das entrevistas:

‘Vocês consideram o programa do Bolsa Família um dever do governo ou um direito de vocês?’ Entrelharam-se e começaram uma animada discussão. ‘É um grande favor’, diz dona Dejanira, mãe de quatro filhos, que recebe R\$ 60,00 ao mês, ‘porque é uma ajuda para quem não tem né? Se a maioria do povo tivesse, era uma boa ajuda, mas a maioria do povo também não tem. Quando faz, demora a chegar’. Perguntamos a Elizete, de 23 anos, mãe de três filhos nascidos em Maragogi, com marido trabalhando em tarefas ocasionais e sem carteira assinada, o que achava do programa e ela respondeu: ‘Acho uma maravilha’. Sobre a questão favor ou direito, afirmou enfaticamente: “Eu tenho duas opiniões. Às vezes, acho que é um favor, às vezes acho que é uma obrigação deles. Mas 90% eu acho que é obrigação deles’. Dejanira, um pouco confusa com a veemência de Elizete, disse ‘É uma boa ideia’. Replicamos : ‘Mas o que é uma boa ideia?’. Disse ela: ‘Assim, esse negócio de dar bolsa aos pobres’ (REGO; PINZANI, 2013, p.94).

De acordo com Pereira, (2013), na sociedade capitalista atual, a proteção social não está vinculada à segurança social dos trabalhadores; o termo *proteção*, que deveria estar ligado à provisão de bem-estar à sociedade, na perspectiva da cidadania, vem sendo tratado como *tutela ou paternalismo estatal*. Eis as palavras da autora:

Sob esse poder estrutural [do capital], a proteção social pensada como um tipo de provisão de bem-estar coletivo tem sofrido as seguintes injunções, para não dizer desmoralizações, principalmente quando se destina aos mais pobres: é tratada, pejorativamente, como tutela ou paternalismo estatal, o que desqualifica o seu status de política pública e estigmatiza tanto os que com ela trabalham quanto os que a ela fazem jus. Contudo, contraditoriamente, apesar de menosprezada, ela não é descartada pelo sistema que a engendra, mas colocada a serviço da satisfação das insaciáveis necessidades do capital, em detrimento da satisfação das necessidades sociais, que vêm sendo ostensivamente rebaixadas em nível bestial de sobrevivência animal (idem, p.640).

Talvez por isso, os beneficiários do Bolsa Família, e a sociedade em geral, não percebem esse programa como um direito subjetivo, dada a sua explícita identificação com o *alívio*, e não *combate*, da situação de carência social que justifica esse auxílio. Sendo assim, quem dele precisa e a ele recorre sente-se estigmatizado, o que não ocorre nos casos do trabalhador do campo, coberto pela Previdência Rural, e do trabalhador em situação de desemprego, que faz uso do Seguro Desemprego. Essa negação do PBF, como um direito social devido pelo Estado, está intimamente relacionada à sua desvinculação direta do trabalho e à sua vinculação explícita à assistência social, que também suscita dúvidas sobre a legitimidade desses programas.

Cabe, no entanto, destacar que, atualmente, já não há no âmbito da Assistência Social brasileira condicionantes vinculadas à obrigação do beneficiário de exercer atividade laboral em troca do benefício recebido. Contudo, ainda permanece vivo o debate acerca das “portas de saída” pela via do trabalho, em especial do Programa Bolsa Família, mediante o qual é recorrentemente demandado do governo a criação de possibilidades que induzam o beneficiário a sair da condição de “dependência” do Estado e passe a suprir, por meio do mercado, as suas necessidades básicas. Foi em resposta a essas críticas que se criaram, no próprio âmbito dos PTRS, de natureza assistencial, estratégias de estímulo ao ingresso dos beneficiários ao mercado de trabalho - como mostra a figura a seguir - na tentativa de combater as denúncias generalizadas de assistencialismo barato que cercam esses Programas. E com isso se reforça a concepção de que o trabalho é nobre e a assistência ignóbil.

Bolsa Família não gera acomodação

75,4% dos beneficiários estão trabalhando

1,7 milhão de titulares já deixaram de receber a ajuda do governo

QUEBRANDO MITOS

PLANALTO.GOV.BR


 An infographic with a yellow background. At the top, the title 'Bolsa Família não gera acomodação' is written in black and purple. Below it, '75,4%' is written in large purple font, followed by 'dos beneficiários estão trabalhando' in smaller black text. To the right is a circular illustration of a farmer in a yellow shirt and hat standing in a field. Below the farmer, '1,7 milhão' is written in large green font, followed by 'de titulares já deixaram de receber a ajuda do governo' in black. To the left is a circular illustration of a smiling driver in a blue uniform. At the bottom right, the phrase 'QUEBRANDO MITOS' is written in a red, stamped font. At the bottom center, 'PLANALTO.GOV.BR' is written in black.

Fonte: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/05/bolsa-familia-nao-gera-acomodacao.jpg/view>

4.2. A Legitimidade dos PTRs a partir da vinculação com as categorias trabalho e assistência social

Já foi suficientemente ressaltado, nesta Dissertação, que a Previdência Rural, o Seguro-Desemprego e o Bolsa Família possuem diferenças. Os seus respectivos focos e objetivos são distintos. Mas, existe um aspecto fundamental que lhes é comum: o fato de os três serem medidas governamentais de transferência de renda e produzirem impacto na situação econômica dos beneficiários, geralmente pertencentes às classes sociais mais pobres. Tais medidas também estão relacionadas ao trabalho de forma diferenciada; mas, enquanto a Previdência Rural e o Seguro-Desemprego ancoram-se explicitamente no trabalho, e daí retiram ganhos de legitimidade junto a opinião pública imbuída da ética capitalista do trabalho, o PBF não. O PBF, embora tenha no trabalho o parâmetro justificador, afigura-se falsamente, como seu contraponto. Daí decorre as diferenças de legitimidade desses programas na sociedade brasileira.

Já foi dito, também, que, desde as primeiras iniciativas de transferência de renda, o grande dilema da política social é o de como tratar os pobres capazes de trabalhar. Todavia, a resposta contemporânea a esse dilema, não tem sido muito diferente da de épocas precedentes: prepondera, ainda hoje, a ativação para o mercado de trabalho dos demandantes da assistência social que possuam capacidade de se autossustentar, não importam as limitações desse mercado. Uma questão fundamental no debate de como lidar com aqueles que “abusam dos sistemas de proteção social”, é a *fraude*, tida por Higgins (1981, p. 128) como “uma dimensão (que varia de país para país) do amplo problema de *como, sob que bases e por quem a assistência pode ser dada ao pobre capaz*”). HIGGINS aponta, no âmbito desse dilema, a existência de muitas sociedades onde é possível identificar grupos que agem como uma espécie de “*bode expiatório*” das fragilidades dos sistemas de proteção social, sobre os quais recaem hostilidades gratuitas, cuja origem remonta às antigas leis dos pobres, quando o estigma da assistência social foi usado para racionalizar a distribuição dos benefícios (HIGGINS, Id.).

Para combater essas “fraudes”, os países adotaram várias restrições, o que acabou por impedir que muitos pobres considerados capazes para o trabalho fossem inseridos nos sistemas de proteção social, por serem considerados “preguiçosos”, “fraudadores” e “vagabundos” (HIGGINS, Id.). No Brasil essa situação não é muito diferente, especialmente quando se trata dos Programas de Transferência Condicionada de Renda, por ferirem o seguinte tabu: repassar, sem a contrapartida do trabalho, dinheiro vivo a uma parcela da população pobre que sempre foi encarada como fonte abundante de mão de obra barata. Por isso, mesmo que a quantia transferida seja irrisória perante às necessidades dos beneficiários, estes têm que cumprir condicionalidades e serem estigmatizados, porque, pela ótica neoliberal prevalecente, eles fracassaram na tarefa de se autossustentar.

Um primeiro exemplo dos “caçadores de fraude” brasileiros é a polêmica sustentada sobre o suposto “*efeito preguiça*” dos PTRs, em especial do Bolsa Família. Para os identificadores desse “*efeito*” perverso, os membros das famílias contempladas com o programa, se acomodam, deixam de trabalhar e até ampliam irresponsavelmente a sua prole, como mostra a charge a seguir:



Fonte: <http://andrecartum.blogspot.com.br/2011/06/charge-bolsa-familia.html>

Contrariando esses juízos de valor, em 2012 foi divulgada uma avaliação a respeito dos efeitos sociais do Bolsa Família, realizada pelo MDS, a qual reconhecia que o Programa contribuiu com o aumento do número de crianças vacinadas; da frequência escolar e com a diminuição do trabalho doméstico infantil. Contudo, o tópico dessa avaliação que maior destaque mereceu da opinião pública foi o que levou à suposição de que o Bolsa Família reduz o interesse pelo emprego formal e, estimula o ócio. Ao analisar a reportagem da rede Globo de jornal e televisão, que divulgou a avaliação, Pereira (2012), destaca, ao contrário, e em primeiro lugar, uma das virtudes do Bolsa família, e também da assistência social, que o governo não se atreve a defender: ser um possível “contraponto aos trabalhos precários e até mesmo a formas contemporâneas de escravidão”;

logo, a recusa do trabalho formal, com carteira assinada, pelos beneficiários do PBF, é uma estratégia de sobrevivência imposta indiretamente pelas perversas políticas sociais focalizadas das quais o Bolsa Família pode ser um exemplo (PERREIRA, 2012, p.03).

Esses argumentos indicam como é contraditório e até mesmo alienante a relação desses Programas de Transferência de Renda com a “ética capitalista do trabalho”, largamente hegemônica, que os afoga no preconceito e fazem com que os seus beneficiários sejam alvos de estigmas. Em compensação, o trabalho, essencial para a reprodução do sistema que produz a pobreza, é considerado a forma legítima de cada indivíduo satisfazer, por esforço próprio, suas necessidades sociais, à margem da proteção social do Estado.

O valor moral do trabalho na sociedade capitalista justifica a vergonha por uma situação de dependência econômica do Estado ou de desemprego, que não foi criada por quem dela padece. Conforme Rego e Pinzani, (2013), esse valor vem sendo defendido por ricos e pobres, e foi definido histórica e culturalmente.

Trata-se, segundo os autores, de uma “atitude cultural, ideológica e política”, da qual decorre a defesa de que as pessoas que recebem benefícios por parte do Estado devem retribuir à “caridade pública”, prestando um tipo de serviço, ou cumprindo condicionalidades, que, em alguns países, pode ser a realização de algum trabalho. Isso, porém, é diferente quando se trata dos privilégios dos grupos que vivem de renda proveniente da especulação financeira, dos privilégios concedidos aos empresários, que são considerados legítimos.

No Brasil, por exemplo, são concedidos isenções fiscais e incentivo fiscais; subsídios para instalação de empresas; perdões sistemáticos das dívidas daqueles que não pagam a previdência dos seus funcionários, embora recolham deles suas contribuições; anistias para sonegadores de imposto de renda; perdões de dívidas com os bancos públicos (REGO;PINZANI,2013, p.48)

Quanto ao PBF, sua aparente desvinculação do trabalho, num sistema que se rege pela ética capitalista do trabalho, confere-lhe um caráter moralmente desabonador e, portanto, deslegitimador, que envergonha os governos e os obriga a encontrar, por meio do próprio Programa, portas de saída de si mesmo, pela via do trabalho. E tais governos apressam-se em se justificar perante a opinião pública, afirmando que o programa não estimula a preguiça e a dependência econômica. É o que expressa a figura a seguir, construída para dar resposta a críticas baseadas no provérbio chinês de que “o

importante não é dar o peixe, mas ensinar a pescar”²⁶, frequentemente vinculado ao PBF.



Fonte: <http://blog.planalto.gov.br/quebrando-mitos-bolsa-familia-tambem-ensina-a-pescar/>

Dada a força desses preconceitos, no Bolsa Família seus beneficiários, não são vistos como titulares de direito, mas, ao contrário, *esmoleres*. Sobre a falácia da dignidade que envolve qualquer tipo de trabalho, é importante reiterar que o trabalho também pode ser indigno e se tornar uma armadilha da pobreza. Os trabalhadores também são demandantes da assistência social; e isso ocorre não só como uma forma de compensar os salários baixos que, muitas vezes não são suficientes para garantir o seu sustento, mas para fugir da ideologia do *workfare*, isto é, de um trabalho muitas vezes indigno, sem proteção e identificado como medida punitiva.

Rego e Pinzani (2013) demonstram em sua pesquisa, que, diferentemente

²⁶ Pereira (2002) aponta que ao contrario do que prega o antigo provérbio chinês- ou se dá o peixe ou se ensina a pescar - “dar o peixe e ensinar a pescar” são necessidades complementares e não opostas; “na ausência de condições básicas deve-se dar, sim, o peixe, a vara de pesca e o ensinamento de como pescar, para que qualquer pessoa possa ter condições suficientes para viver e exercitar a sua capacidade de participação social. É esse entendimento que deverá eleger a justiça social como a principal referência da política brasileira de assistência social” (IDEM, 2002, p.5).

do que é tratado na grande mídia e redes sociais, o PBF não desestimula a população beneficiária a não procurar trabalho e, em alguns casos, sequer impede que estes tenham que sujeitar a trabalho pesado com baixa remuneração, como pode ser deduzido da entrevista realizada em Maragogi (AL), com uma beneficiária do PBF, cavadora de maçonim, atividade que demanda elevado esforço físico, e que vende o marisco por apenas R\$ 10,00 o quilo:

‘ A minha valência é os mariscos na maré’. Fala com grande força expressiva sobre a dureza do trabalho de cavação dos mariscos: ‘Quando eu chego [do mar], eu chego toda quebrada. Não aguento mais, não. Tem que ficar assim acorado, o tempo todinho até encher o balde, um balde grande, de costa; quando eu chego, estou com isto daqui [aponta para sua coluna vertebral]..., a coluna não aguenta’[...] Perguntamos-lhes se a bolsa lhe ajuda a trabalhar menos e respondeu: ‘ Ajuda, para as meninas’. De fato dá a entender que a bolsa não libera do trabalho duro (REGO;PINZANI, 2013 p.99)

Em varias entrevistas é possível observar a valorização do trabalho que possibilita a geração de renda, e a influência da “ética do trabalho” a partir do desejo das beneficiárias de conseguir um emprego formal e com carteira de trabalho assinada. Porém, elas reconhecem as dificuldades de pessoas com seu nível de instrução encontrar empregos, o que as estigmatizam ainda mais (REGO; PINZANI, 2013).

No âmbito do Seguro Desemprego, também se identificam criticas relacionadas aos critérios de concessão e falta de intermediação de mão de obra; porém, devido a sua vinculação clara com o trabalho, e seu caráter de seguro, ele é compreendido como direito e seus beneficiários não são estigmatizados pela opinião pública.

Chahada (2009) informa que havia no âmbito do Seguro Desemprego um relaxamento gradual das condições de elegibilidade do desempregado, ou seja, para o autor, os critérios de acesso ao benefício, ao invés de restritivos, eram amplos. Não havia no programa articulação com as políticas de intermediação de mão de obra, nem com as políticas de qualificação profissional, e nem ainda a obrigatoriedade da busca por emprego. Isso, de acordo com o autor, induzia os trabalhadores a aguardarem o término das parcelas para procurar emprego, prolongando, assim, a taxa de desemprego no país. Conforme Chahada (2009),

portanto, o acesso crescente de jovens e de trabalhadores com rendas elevadas ao Programa ocorre devido aos critérios de acesso que eram “frouxos”.

O autor salienta ainda que, ao ser desligado do emprego, o trabalhador recebe, além do seguro desemprego, multa rescisória e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sem a obrigatoriedade, como já foi mencionado, de busca por emprego; e que esses benefícios financiam a informalidade do trabalhador. Ao sintetizar sua crítica contra o Programa, Chahada (2009) ressalta que :

tem sido amplamente comprovado, inclusive na literatura internacional, que a introdução do seguro-desemprego como mecanismo de garantia de renda durante o desemprego, altera bastante o comportamento do trabalhador, pela existência do chamado “risco moral” (moral hazard). Ou seja, como ocorre em qualquer mercado onde se introduz um seguro, o comportamento do seu beneficiário torna-se menos cauteloso com a ocorrência do sinistro ou do evento. No caso do seguro-desemprego, existe um substancial conjunto de estudos revelando que o desempregado torna-se menos ativo na busca por emprego, tenta protelar seu reemprego e, com isso, acaba afetando a taxa de desemprego [...]; o problema agrava-se no caso brasileiro, pois uma das formas de minimizá-lo tem sido, conforme já mencionado, associar a habilitação ao seguro-desemprego a outras políticas ativas voltadas para o mercado de trabalho, como, por exemplo, a intermediação da mão de obra, e oferta de outros serviços que permitam a recolocação do desempregado [...]; entretanto, o programa brasileiro paga o benefício sem qualquer outra ação de emprego, um expediente que tende a transformar o seguro-desemprego num direito adquirido de se receber todas as parcelas que são devidas ao desempregado; uma “indenização compulsória”. (p.121).

Ou seja, novamente nesse Programa, a despeito de sua maior legitimidade, defende-se, no seu interior, e com veemência, estratégias de ativação para mercado de trabalho. A crítica, porém, formulada por Chahada desconsidera totalmente o desemprego estrutural no Brasil e uma questão já abordada anteriormente que é o tempo médio despendido na procura por trabalho que, atualmente, é superior ao período de concessão do benefício, além de culpabilizar o trabalhador por sua situação de desemprego. Apesar disso, em resposta a esse tipo de crítica, o governo brasileiro, seguindo a tendência internacional de ativação para o trabalho, por meio dos programas sociais, como mostrado no capítulo 3, publicou a Lei 12.513, de 2001 que modificou o Seguro Desemprego

ao, condicionar o seu recebimento à participação do trabalhador em cursos de qualificação profissional.

No seguro desemprego a assistência está subordinada à perspectiva de seguro social diretamente contributivo, posto que decorrente de um contrato de trabalho que sofreu temporária solução de continuidade. E, por essa razão, não é tão desprestigiado, visto tratar-se de uma compensação provisória de uma renda vinculada ao salário obtido mediante a venda da força de trabalho ao sistema do capital – a mola mestra da acumulação capitalista.

A Previdência Rural se inscreve no âmbito do trabalho, embora não haja contribuição direta do trabalhador rural. Apesar de ter maior legitimidade junto à opinião pública, por inscrever-se no campo do trabalho, ela tende a perder essa legitimidade à medida que se aproxima da assistência pelo seu caráter não diretamente contributivo. Assim, na medida em que a Previdência Rural se aproxima da lógica da assistência social ela termina por se revestir de uma capa de “indignidade”, para a moral burguesa, o que não ocorre quando ela é tratada como um subsistema da previdência social.

Considerações Finais

Não obstante as particularidades regionais e nacionais, foi possível verificar que a ativação para o trabalho por meio da *assistência social*, em especial dos PTRs, constitui uma forte tendência contemporânea nos sistemas de proteção social. As estratégias fundamentadas na ideologia do *workfare*, cada vez mais são ampliadas, substituindo programas desmercadorizados. Nesse sentido, a hipótese de trabalho desta pesquisa foi confirmada.

Essa “nova ortodoxia” faz com que a política de assistência social esteja cada vez mais longe do princípio da desmercadorização, não sendo, de fato, garantida como um direito social. Quando uma política social é desmercadorizada, significa que ela possibilita ao usuário ser atendido na perspectiva da garantia de um direito inviolável baseado na cidadania, e não vinculada ao trabalho. Entretanto, quando os benefícios disponibilizados são irrisórios e ainda carregados de estigmas, isso força os beneficiários a participarem do mercado laboral, como pode ser observado nos PTRs contemporâneos (ANDERSEN, 1991).

Numa sociedade em que os direitos sociais deixam de ser um princípio norteador das políticas sociais, ganha prioridade o mérito discriminador e invertido. Apenas os que não têm condições individuais e familiares de autossustentação são considerados “merecedores”; ou melhor, merecedores por *destituição*, tendo em vista que é a negação dos direitos sociais, ou a não garantia dos serviços sociais na perspectiva da cidadania, que torna os tornam beneficiários da assistência social pública.

Sob o império da ideologia do *workfare*, que fundamenta as Políticas Ativas do Mercado de Trabalho contemporâneas, emprego e dignidade são diretamente relacionados, como se apenas a inserção no mercado de trabalho conferisse dignidade. Em decorrência, ao se tornar desempregado, o cidadão torna-se “indigno” e prisioneiro do dever moral perante a sociedade de retomar seu *status* de trabalhador. “É como se a dignidade de uma pessoa dependesse do fato de ela manter ou não um emprego”, diz Forrester (2001, p.69). Por essa perspectiva, o desempregado é culpabilizado por sua situação de desemprego; por ser capaz de exercer atividade laboral, a sua elegibilidade à proteção social é

questionada; e a sua aptidão para o trabalho faz com que ele não seja considerado legítimo merecedor da proteção social incondicional.

Como foi mostrado ao longo deste estudo, o Sistema de Proteção Social brasileiro também vem sendo guiado pela tendência internacional de ativação dos beneficiários dos programas sociais para o trabalho. A legitimidade do Seguro Desemprego, Bolsa Família e Previdência Rural são relacionadas ao seu grau de vinculação com o trabalho (associado ao mérito individual) e com a sua desvinculação da assistência social (associada ao direito social).

O Seguro Desemprego, por estar vinculado diretamente ao trabalho possui maior legitimidade. Porém, o fato de ser desempregado, é visto, temporariamente, enquanto durar sua condição de não vendedor da sua força de trabalho, como uma pessoa “indigna”, devendo de qualquer forma retomar a “honra” de ser inserido em qualquer trabalho. A necessidade fabricada pela ética capitalista do trabalho de estimular o desempregado a retomar sua condição de “trabalhador digno” o mais rápido possível, fundamentou as mudanças ocorridas no Seguro Desemprego, que passou a condicionar a concessão do benefício à busca por trabalho e realização de cursos de qualificação. Mas, o programa, devido ao seu DNA laboral, ainda é considerado um direito legítimo e assim é acatado pela opinião pública.

O mesmo não ocorre com o Programa Bolsa Família, que por estar diretamente vinculado à assistência social, funciona como “armadilha da pobreza”; isto é, como um mecanismo impeditivo do beneficiário de ultrapassar, por outros meios, a renda auferida pelo Programa. Isso constitui, de fato, uma limitação cívica do BPF, exigida pela ética capitalista do trabalho, e, portanto, estigmatizante. Para fazer frente a essa limitação, desde 2010 existe, no PBF, a chamada “regra de permanência”, a qual possibilita à família beneficiada, que ampliou a sua renda para o limite de até meio salário mínimo per capita, a permanência no Programa por um período de até dois anos; mas, caso a renda seja superior a meio salário mínimo, a família é excluída. Em 2013 o Senador Aécio Neves apresentou um Projeto (PLS 458/2013) que altera a lei do Bolsa Família, nos seguintes termos: em caso de ampliação da renda familiar, o beneficiário continuará recebendo o benefício, independente da renda ser superior a meio salário mínimo. Além disso, o projeto que foi aprovado na

Comissão de Assuntos Sociais (CAS) do Senado, em maio de 2014, prevê o estabelecimento de uma nova condicionalidade para o recebimento do PTRs: a obrigação dos membros maiores de 18 anos realizar cursos profissionalizantes, como pode ser visto a seguir :

Art. 2º O art. 3º da Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, passa a vigorar com a seguinte redação: Art. 3º A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, da frequência a cursos profissionalizantes pelos membros da família acima de dezoito anos, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

Nesse projeto de Lei é expressa a influência da ideologia do *workfare*, fundada na ideologia neoliberal. Essa orientação visa estimular os beneficiários a se inserirem no mercado de trabalho; contudo, sua aprovação poderá fazer com esses beneficiários sejam ainda mais estigmatizados: o próximo passo poderá ser a obrigação de exercer trabalhos, em troca do benefício, como já ocorre em outros países.

A Previdência Rural por ser um subsistema da previdência social, mas de caráter distributivo, perde um pouco em legitimidade, mas nunca como o Bolsa Família que só perderá o estigma quando, mesmo não atrelado ao trabalho, se constituir um direito legal, legitimado pela maioria da população. E a categoria direito social for valorizada na cultura nacional, na contramão da ideologia neoliberal.

REFERÊNCIAS

ABRAHAMSON, Peter. O retorno das medidas de ativação na política de bem-estar dinamarquesa: emprego e proteção social na Dinamarca. *SER Social*, Brasília, n. 25, p. 244-273, 2009.

AGATTE, Juliana Picoli. *Condicionalidades do Programa Bolsa Família: entre o marco legal e o acompanhamento nos municípios do ABC paulista*. Dissertação(mestrado) - Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2010.

ANTUNES, Ricardo. *Trabalho uno ou omni: a dialética entre o trabalho concreto e o trabalho abstrato*. ARGUMENTUM, Vitória, v. 2, n. 2, p. 09-15, jul./dez. 2010

BASBAUM, Leôncio. *Sociologia do Materialismo: introdução à história da filosofia*. São Paulo: Símbolo S.A Indústria Gráficas, 1978

BARBOSA, Livia. *Igualdade e meritocracia: a ética do desempenho nas sociedades modernas*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latinoamericanos. In: BATISTA, P. N et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. 3ª ed. São Paulo, Paz e Terra, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Presidência da República. Lei 12.513 de 26 de outubro de 2011. Disponível:www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20112014/2011/Lei/L12513.htm#art14 .

_____.Presidência da República. Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7998.htm.

_____.Presidência da República. Decreto Nº 7.721 de 16 de Abril de 2012. Disponível:http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato20112014/2012/Decreto/D7721.htm.

_____.Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

_____.Presidência da República. Lei nº. 10.836, de 08 de Janeiro de 2004. Disponível: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20042006/2004/lei/l10.835.htm

_____.Presidência da República. Lei Nº 11.692, de 10 de Junho de 2008. Disponível : www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11692.htm

_____.Presidência da República. Lei Nº 10.835, de 08 de Janeiro de 2004. Disponível:www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm

- _____. Projeto de lei Nº 458 de 2013. Brasília: Senado Federal, 2013
- _____. Parecer sobre Projeto de Lei do Senado nº 458, de 2013, aprovado na Comissão de Assuntos Sociais (CAS). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=151159&tp=1>
- BOSCHETTI, Ivanete. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- _____. Boschetti, Ivanete. A insidiosa corrosão dos sistemas de proteção social europeus. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 112, p. 754-803, 2012.
- CHAHAD. José Paulo Zeetano. Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro). CEPAL Nações Unidas março do 2009.
- CUNHA. Rosani. Transferência De Renda com Condicionalidade: A experiência do programa bolsa família. In: *Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. -- Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.
- DIEESE. Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: seguro-desemprego. 3. ed. / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. -- São Paulo: DIEESE, 2011.
- _____. O Programa do Seguro Desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento. Nota Técnica 95. Fevereiro – 2011
- _____. Rotatividade e políticas públicas para o mercado de trabalho / Departamento Intersindical de Estatística Estudos Socioeconômicos. -- São Paulo: DIEESE, 2014.
- DURANA, Ana Arriba González de; ERANSUS, Begoña Pérez. *La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación*. *Política y Sociedad*, 2007, Vol. 44 Nº. 2, p. 115-133).
- ERANSUS, Begoña Pérez. Políticas de Activación y Rentas Mínimas. Madrid : Cáritas; Fundación Foessa, 2005 (Parte 3 – Políticas de activación: asistencia social y trabajo en la sociedad postindustrial), p.117-131; 169-176.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. In Revista *Lua Nova*. Nº 24, pp. 85-116.
- FAGNANI, Eduardo. *Política Social no Brasil (1964 a 2002): entre a cidadania e a caridade* (Tese de Doutorado em Ciências Econômicas). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005
- FLEURY, Sonia. Por uma sociedade sem excluídos (as). Observatório da Cidadania 2007. Disponível em www.ibase.br/userimages/sociedade.pdf acessado em 12/11/2010.

- FORRESTER, Viviane. Uma Estranha ditadura. São Paulo: Editora UNESP, 2001.
- GARRELL, Daniel; SALVADÓ, Toni; VIVES, Josep. Formación laboral y políticas activas de empleo. In: ADELANTADO, José (coord.). *Cambios en el Estado del Bienestar: políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria; Universitat Autònoma de Barcelona, 2000.
- GOUGH, Ian. From welfare to workfare: social integration or forced labour? *Conference on Politics and instruments of fighting against poverty in Euripean Community*. Almansil, Algarve, 1st and 2nd February, 2000.
- HIGGINS, Joan. *States of welfare: a comparative analysis of social policy*. New York: St. Martin's Press, Inc., 1981.
- IAMAMOTO, Marilda. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In BOSCHETTI, Ivanete et al (Orgs.). *Política social no capitalismo: tendências contemporâneas*, p. 13-43.
- IANNI, Otávio. *Categorias*. Transcrição de aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC/SP – SP. 1º Semestre de 1986.
- JESSOP, Robert. El futuro del Estado Capitalista. Madrid : La Catarata, 2008 (Cap. 4 – La reproducción social y el Estado de Trabajo, p. 173-212).
- LAVILLE, Cristian & DIONNE, Jean (adaptação da obra: Lana Mara Siman). *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: ARTMED; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- LAVINAS, Lena. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil. Rio de Janeiro, Setembro 2004. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/protecao-social/texto-13-2013-renda-basica-versus-programas-de-transferencia-direta-de-renda.pdf>. Acessado em 15/04/2013.
- LISBOA. *A Agenda Perdida: diagnósticos e propostas para a retomada do crescimento com maior justiça social*. Disponível em www.econ.puc-rio.br/grtco/Agenda%Perdida.pdf acessada em 02/03/2011.
- MARX, K. *O Capital*. Crítica da economia política. 20^a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002
- MERRIEN, François. *Em direção a um novo consenso pós-Washington na América Latina?* in: Livro do III Seminário Internacional de Política Social. UnB: programa de Pós-Graduação em Política Social/SER/IH, 2007.
- MINAYO, Maria Cecília de S. & SANCHES, Odécio. Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou complementaridade? *Cad. Saúde Pública* vol.9 no.3 Rio de Janeiro, Julho/Setembro, 1993. Disponível em: <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v9n3/02.pdf> Acessado em 12/11/2010.
- NETTO, José Paulo. Introdução ao estudo do método de Marx. São Paulo: Expressão popular, 2011.

PASCUAL, Amparo Serrano; RODRÍGUEZ, Carlos J. Fernández; LEIRAS, Alba Artiaga. Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo. *Reis* 138, abril-junio 2012, pp. 41-62.

Pereira, Camila P. *Proteção Social no Capitalismo: Contribuições à crítica de matrizes teóricas e ideológicas conflitantes*. Tese (Doutorado) Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2013.

PEREIRA, Potyara A. P; Pereira, Camila P. *Marxismo e Política Social*. Brasília: Ícone Gráfica e Editora, 2010.

PEREIRA, Potyara. *Política social: temas & questões*. 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: *Política Social no capitalismo: tendências contemporâneas*/Ivanete Boschetti (org) – 2. ed. - São Paulo: Cortez, 2008.

_____. Do Estado Social ao Estado anti-social. In: *Política social, trabalho e democracia em questão*. In: PEREIRA, Potyara Amazoneida P. [et al] (orgs.) – Brasília: Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2009.

_____. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. *Porque Continuo Contra As Políticas Sociais Focalizadas* : replica à recente matéria sobre o programa bolsa família veiculada pelas organizações Globo. Brasília, 19 de junho de 2012. Disponível em: <http://nrserver34.net/~unbonlin/neppos/images/publicacoes/pereira-potyara-porque-continuo.pdf>. Acesso em: 21 de junho de 2012.

_____. *Proteção social: Qui prodest? (A quem serve?)*. Artigo aceito para publicação na Revista Serviço Social & Sociedade. São Paulo: Cortez Ed., 2013

_____. *Características Gerais da Análise Comparada da Política Social*. *SER Social*, Brasília, n. 14, p. 251-259, jan/jun. 2004.

_____. Sobre a política de assistência social no Brasil .In: *Política Social e democracia* / Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (orgs) - 2. ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PISÓN, José Martínez de. *Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos, 1998.

POLANYI, Karl. *A Grande transformação: as origens de nossa época*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POCHMAN, Marcio. *Ciclos do valor do salário mínimo e seus efeitos redistributivos no Brasil*. Campinas, Abril de 2005.

Disponível:portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BCB2790012BD57F7A8A79A4/POC MANN,%20M%C3%A1rcio.%20Ciclos.pdf

QUIVY, R e CAMPENHOUDT, L. Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa. Gradiva. 2008.

REGO, W. L.; PINZANI, A. Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

SCHWARZER, Helmut. Impactos socioeconômicos do sistema de aposentadorias rurais no Brasil – evidências empíricas de um estudo de caso no estado do Pará. Texto para discussão (IPEA); nº 729. Rio de Janeiro, IPEA, 2000a.

_____.Paradigmas de Previdência Social Rural: Um Panorama da Experiência Internacional. Texto para discussão (IPEA); nº 767. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília: IPEA. 2000b.

_____. Previdência Social: Reflexões e Desafios. Brasil. Ministério da Previdência Social. (Coleção Previdência Social, Série Estudos; v. 30, 1. Ed.). Brasília: MPS, 2009.

Santos et al. A nova realidade na atividade agrícola brasileira com reflexos na Previdência Social: o papel do segurado especial e o produtor rural pessoa física. In: Informe de Previdência, Brasília, Volume 25, nº11, novembro de 2013, p. 03-17.

STEIN, Rosa Helena. As políticas de transferências de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisas e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, 2005.

SILVA, I. et al. Seguro Desemprego e Abono Salarial Anual: algumas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil. Brasília, DF: DIEESE,2003.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; DI GIOVANI, Geraldo. A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. OS Programas de Transferência de Renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? Revista de Políticas Públicas, São Luís, v. 9, n. 1, 2005, p. 251-278.

_____. Os programas de Transferência de Renda na Política Social Brasileira: seu desenvolvimento, possibilidades e limites. Revista de Políticas Públicas, v. 8, n. 2, 2004, p. 113-133.

SILVA, Ricardo Gonçalves da. Do Welfare ao Workfare ou da Política Social Keynesiana-Fordista à Política Social Schumpeteriana-Pós-Fordista, Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2011.

SIQUEIRA, Marcos César Alves. A Política de Assistência Social do Governo Lula: entre a inovação e a ortodoxia neoliberal. (Dissertação de Mestrado). Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), Departamento de Serviço Social, 2012.

Sousa, Rômulo Paes. Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e Mudança na Política. Brasília, Agosto de 2013. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Disponível em <http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCWorkingPaper113.pdf>. Acesso em: 10/11/2013.

TANEZINI, Theresa Cristina Zavaris. Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais. *SER Social*, Brasília, n. 1

Yazbek. Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.

