

BOLETIM GATE

Grupo de Acompanhamento de Temas Estratégicos do Instituto Lula



Foto: Mídia NINJA

SEGURANÇA DE RENDA ASSISTENCIAL BRASILEIRA NA ENCRUZILHADA: O FUTURO PODE SER O PASSADO PIORADO

No decorrer da maior parte do século passado, apesar da modernização e crescimento econômico, a maioria da população brasileira continuou a conviver com a fome e enormes vulnerabilidades sociais. No âmbito da proteção social oferecida pelo Estado, não se constituiu uma segurança de renda monetária do tipo assistencial. O que mais se asse-

melhou a uma garantia de renda do tipo assistencial foi a Renda Mensal Vitalícia (RMV), criada em 1974, que era um benefício vinculado à previdência social direcionado aos idosos e deficientes que não eram capazes de prover o próprio sustento ou de serem sustentados por suas famílias e que não recebiam nenhum outro tipo de benefício. Esse tipo de garantia de renda, entretanto, era bas-

stante restritiva em termos de acesso e de valor do benefício, pois exigia algum tempo de contribuição dos beneficiários, o que excluía o acesso ao programa de grande parte das pessoas com deficiência e dos que nunca ingressaram no mercado de trabalho formal, constituindo uma dupla marginalização.

A mudança de direção na trajetória da segurança de renda da proteção assistencial brasileira, somente ocorreu ao final do século, em 1988, após o longo período autoritário, quando a nova Constituição Federal estabeleceu a responsabilidade do Estado em assegurar o direito do cidadão a serviços socioassistenciais e a garantia de uma renda monetária não-contributiva, no âmbito da seguridade social. O avanço na garantia de renda logo se manifestou ao se estabelecer como direito socioassistencial o Benefício de Prestação Continuada (BPC), um benefício monetário baseado no salário mínimo, dissociado de contribuições prévias, a idosos e deficientes. Entretanto, essa segurança de renda assistencial com mandato constitucional, não se estendeu para o conjunto da população vulnerável, em geral excluída do acesso a melhores rendas no mercado de trabalho.

As determinações constitucionais, entretanto, não eram autoaplicáveis e enfrentaram a oposição política ferrenha das forças de direita, que se opunham à ação de proteção social do Estado, além das debilidades administrativas do aparato institucional, o que dificultou e atrasou o processo de implantação constitucional durante quase todo os anos 90. Por exemplo, o BPC que era o principal programa de garantia de renda assistencial foi regulamentado apenas em 1993 e teve o início efetivo de sua implementação após 1996, quando foram incorporados os beneficiários da RMV, que foi extinta.

Por outro lado, no âmbito de governos estaduais e municipais, na década de 90, foram criados diversos programas de transferência de renda condicionada, em respostas à

crise econômica e social que derivou em aumento do desemprego, redução da renda e ampliação da fome e miséria. No âmbito do governo federal, uma primeira iniciativa de transferência de renda se deu em 1996 com o Programa de trabalho infantil (PETI) destinado ao combate ao trabalho infantil nas áreas rurais. Além disso, a partir de 1977, lei federal autoriza o governo a repassar recursos para apoiar programas de renda mínima de estados e municípios.

Na transição do século XX para o XXI, a forte crise econômica e o agravamento da fome e da vulnerabilidade social forçaram a ampliação da ação assistencial do governo federal e a opção do governo tucano foi pela criação de um conjunto de pequenos programas de complementação de renda para a população, por exemplo: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio-Gás. Esses programas propunham uma disparidade de objetivos, tinham critérios de acesso e de valor do benefício diversos e baixos, gestão fragmentada em diversas instituições públicas que elevavam a concorrência interburocrática e os custos operacionais. Devido a essas dificuldades ocorriam problemas, tais como, algumas famílias recebiam mais de um benefício e famílias vizinhas, em condições iguais, nada recebiam. Esse tipo de garantia de renda além de ineficiente estava longe de responder às reais necessidades da população, tanto que a situação de pobreza e vulnerabilidade das famílias, especialmente nas grandes cidades, continuou se aprofundando.

Em 2002, com a eleição à presidência de Lula entrou na agenda de governo como prioridade as políticas de combate à fome e à mi-

séria, em linha com o compromisso assumido na campanha de erradicação da fome, que era vista como inaceitável em um país que convivia com abundância de alimentos. Vale lembrar que antes da eleição no Instituto de Cidadania tinha sido concebido o Projeto Fome Zero: uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. O Fome Zero foi a principal política pública anunciada e implementada inicialmente pelo novo governo, o programa era complexo e tinha objetivos audaciosos e já trazia entre seus componentes a preocupação com o direito à complementação de renda e os principais elementos do que seria o futuro Programa Bolsa Família (PBF).

Diante dos inúmeros problemas já mencionados dos diversos programas de renda conduzidos pelo governo federal tucano, a unificação dos programas de transferências de renda era um caminho inevitável para o novo governo, o que veio a ocorrer ao final de 2003, com a criação do PBF, que foi concebido como programa de transferência de renda com condicionalidades, combinando renda e acesso à serviços, em especial frequência escolar e atenção médica regular. Apesar do “espírito de 2003” ter sido em grande parte no combate à pobreza medida por indicadores de renda, a vinculação do programa aos serviços de saúde e educação acabam por gerar melhoras em outros indicadores sociais. Outro elemento importante é que o programa se inseriu em redes de serviços universais existentes e fortaleceu essas redes buscando com que oferta de serviços chegassem aos mais pobres. Além disso, o PBF era parte de uma estratégia de desenvolvimento com foco na inclusão social, que incluía

também outras políticas como o aumento do valor do salário-mínimo e a formalização dos trabalhadores no mercado de trabalho.

O PBF, que teve expansão rápida de 2004 a 2012 com Lula e Dilma, sofreu queda substancial de sua cobertura entre outubro de 2016 e julho de 2017 com Temer, bem como de maio de 2019 a março de 2020 com Bolsonaro. Esta redução não foi motivada por uma redução da pobreza, mas ao contrário, ocorreu enquanto a pobreza também aumentava. E, então, chega à crise provocada pela pandemia da Covid-19.

A crise não criou, mas ampliou o crescimento da pobreza e da fome no Brasil, em especial por seu elevado impacto no setor informal da economia. A pandemia alcançou o país em um momento de fragilidade do Estado, com baixo crescimento econômico, precarização no mercado de trabalho e uma redução crônica do financiamento para políticas públicas.

No primeiro semestre de 2020, o Congresso Nacional teve papel primordial no enfrentamento à pandemia, em especial com a criação do Auxílio Emergencial (AE), sobre a qual há uma disputa da narrativa (Oliveira, 2020): em 18 de março de 2020, o ministro da economia Paulo Guedes, anunciou que o governo liberaria R\$ 15 bilhões em benefícios de até R\$ 200 para trabalhadores informais e autônomos por três meses para 38 milhões de informais, ou seja, seria mais amplo que o PBF. O benefício seria batizado de Auxílio Emergencial. No entanto, o Congresso Nacional se articulou para propor um valor de R\$500 mensais. Quando se formou uma maioria nítida em favor do valor de R\$ 500, o Planalto cedeu e ele-

vou o valor para R\$ 600, passando a apresentar o benefício como sua criação.

Quando o AE finalmente começou a ser pago, multidões se aglomeraram na porta de bancos, um contrassenso pois a proposta do programa era justamente contribuir para o isolamento social em um contexto de pandemia. Posteriormente, o programa foi prorrogado, porém com redução de seu valor (Nassif-Pires, Cardoso e Oliveira, 2021) e de seu público-alvo: 68,1 milhões de pessoas receberam alguma parcela do benefício; hoje, estima-se que 39 milhões recebam o benefício.

Percebendo o sucesso de público do AE e com foco nas eleições futuras, o governo Bolsonaro começa a falar, em meados de 2021, em fazer modificações mais profundas no PBF (que sempre foi criticado por Bolsonaro), transformando-o em novo programa denominado Auxílio Brasil (AB). Esse novo programa foi criado com a MP 1061/2021 ainda não votada no Congresso, e por isso o desenho do programa ainda pode sofrer alterações. Sua votação pode ocorrer até 7 de dezembro. Ou seja, de olho na disputa eleitoral de 2022, o governo Bolsonaro quer transformar o PBF em Auxílio Brasil, sem respaldo e desconhecendo o reconhecimento internacional e os inúmeros estudos que aprovam o PBF, trocando um programa premiado e reconhecido pelo experimentalismo eleitoral.

Entre os resultados mais importantes do PBF estão: (1) aliviar a pobreza e a fome (o PBF tirou 22 milhões de pessoas da extrema pobreza e apresentou um efeito multiplicador de 1,78, trazendo impactos positivos diretos na economia); (2) incluir crianças na educação e reduzir o abandono escolar; (3) garantir

o acesso e cobertura de saúde aos beneficiários (principalmente crianças, gestantes e nutrízes).

Críticas que eram feitas desde a concepção do PBF hoje já não fazem sentido pela existência de dados que refutam argumentos como de que as famílias pobres teriam mais filhos ou deixariam de trabalhar (comportamento oportunista) ou então que gastariam mal o dinheiro. Na verdade, os estudos mostram que, se houve redução de fertilidade de 20% em todo o país, para famílias pobres a redução foi de 30%. O emprego cresceu principalmente no Nordeste, onde há maior concentração de beneficiários do PBF. Além disso, os dados mostram que cerca de 75% dos adultos beneficiários trabalham, não sendo razoável imaginar a saída do mercado de trabalho devido ao PBF. E houve, ainda, impacto no empoderamento das mulheres (contribuindo para seu planejamento e autonomia), no desenvolvimento regional, na inclusão bancária etc.

O AE, e mesmo o novo Auxílio Brasil, têm sido utilizados como subterfúgio para ampliar a pressão sobre as chamadas “reformas estruturais” que reduzem o papel do Estado no desenvolvimento econômico e ampliam a adesão à austeridade fiscal. Por exemplo, a pretexto de liberar nova parcela do AE no início de 2021 (após 4 meses de descontinuidade), o governo chantageou o congresso para a suposta necessidade da aprovação da PEC Emergencial (PEC 186/2019), efetivamente aprovada como EC 109/2021. Essa EC em questão aprofunda a austeridade fiscal no país.

Mas o Auxílio Brasil também é uma ameaça ao arcabouço constitucional de 1988 e aos difíceis avanços institucionais que se seguiram

por outro motivo: por forçar a volta ao esfacelamento e à desarticulação do sistema de proteção social, principalmente daquele ligado a assistência social, já fragilizado pela austeridade e pelo “primeiro-damismo” e “filantropismo”, que enxerga a assistência social como caridade.

O formato do Auxílio Brasil que foi apresentado recebeu diversas críticas, pois: acaba com a ideia do cadastro único e o transforma em um simples aplicativo, assim a população deixa de ter acolhimento; é formado por nove “penduricalhos” que aumentam custos e ineficiência; exclui os Municípios como importantes parceiros; atende apenas 17 milhões de beneficiários (frente aos 14,6 milhões hoje do Bolsa Família), o que não será capaz nem de corrigir a fila ao PBF; é provisório, com perspectiva de terminar ao final de 2022, o que acaba com a previsibilidade por parte dos gestores e dos beneficiários; e retoma uma prática antiga baseada na transferência indireta de renda (como o pagamento direto a creches ou incentivo à doação de alimentos), o que pinta um quadro com menor gestão social e menos autonomia para os beneficiários (De Sordi, 2021).

Assim, a segurança de renda assistencial brasileira, ainda longe de ser um direito, se coloca em uma encruzilhada pois a troca do PBF pelo Auxílio Brasil está ocorrendo de forma atabalhoada e autoritária; desconhecendo os demais entes federados e sem a participação da sociedade; e com a perspectiva de que o programa seja provisório com vista às eleições e acabe logo, em seguida, com o fim do mandato de Bolsonaro.

O que está em jogo não é apenas a extinção do PBF, mas sim a (re)moralização da pobreza por meio de um programa baseado em estigmas ultrapassados como o de auto responsabilização por aqueles em situação de pobreza, individualizando questões estruturantes e fazendo com que o país retroceda para uma visão da política social fragmentada e associada à caridade (De Sordi, 2021).

O futuro pode ser o passado piorado!!!

Referências:

OLIVEIRA, A. L. M. *Auxílio emergencial na pandemia da Covid-19: atuação do legislativo para a redução de vulnerabilidades*. *Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados*, v. 14, p. 182-193, 2021.

NASSIF-PIRES, L. N.; CARDOSO, L.; OLIVEIRA, A. L. M.. *Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza 2021 (Relatório)*.

DE SORDI, D. *O Programa Auxílio Brasil e o encerramento do Bolsa Família*. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 2021. Disponível em:

<https://diplomatique.org.br/o-programa-auxilio-brasil-e-o-encerramento-do-bolsa-familia/>

Assinam este boletim:

- Ana Luiza Matos de Oliveira (economista, Doutora em Desenvolvimento Econômico / Unicamp; Professora da Flacso/Brasil).
- Ana Paula Guidolin (economista, mestrandia em Teoria Econômica / Unicamp)
- Jorge Abrahão de Castro (estatístico; Doutor em Economia/Unicamp; ex-diretor do IPEA)